



**Universidad Nacional
de General Sarmiento**

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
Acreditación de la Coneau B (Resolución 224/11)

Tesis para obtener el grado de
Magíster en Ciencias Sociales

**LA INTERVENCIÓN ESTATAL POST 2001 A TRAVÉS DEL PLAN JEFAS Y JEFES
DE HOGAR DESOCUPADOS:
¿DIFERENTES MODOS DE *HABITAR* EL ESTADO?**

Gabriel Paz

Director: Dr. Gerardo Aboy Carlés

Codirector: Dr. Eduardo Gálvez

Diciembre de 2013



FORMULARIO "E" TESIS DE POSGRADO

Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:

- a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.
- a. Título completo del trabajo de Tesis: ***La intervención estatal post 2001 a través del plan jefas y jefes de hogar desocupados: ¿diferentes modos de habitar el estado?***
- b. Presentado por: **Paz, Gabriel Alejandro**
- c. E-mail del autor: **gabrielalejandropaz@gmail.com**
- d. Estudiante del Posgrado: **Maestría en Ciencias Sociales UNGS-
IDES**
- e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado: **Universidad Nacional de General Sarmiento e Instituto de Desarrollo Económico y Social**
- f. Para recibir el título de:
 - a) Grado académico que se obtiene: **Magister**
 - b) Nombre del grado académico: **Ciencias Sociales**
- g. Fecha de la defensa: 17 / 07 /2014
 día mes año
- h. Director de la Tesis: **Aboy Carlés, Gerardo**
- i. Codirector de la tesis: **Gálvez, Eduardo**
- j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:
- k. Descripción física del trabajo de Tesis: **134 páginas**

- l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: **Argentina, 2001-2006**
- m. Temas tratados en la Tesis: **Estado, funcionarios estatales, políticas sociales, agencia.**

n. Resumen en español:

La crisis del 2001 ubica al Estado argentino en un lugar complejo debido al conjunto de demandas que lo atraviesan. *Culpable* de la crisis, interpelado por el *que se vayan todos*, el Estado pone en marcha una serie de políticas sociales inéditas hasta ese momento. La presente investigación tiene por objeto abordar una de esas políticas, en el momento de su concepción e implementación: el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD). Una mirada que haga lugar a la posibilidad de comprender al Estado como una *agencia* que debe constituirse efectivamente, puede permitir encontrar respuestas a una serie de preguntas a las que consideramos de interés abocarse: ¿cómo se concibió y constituyó efectivamente el PJJHD en el contexto de la *crisis del 2001*? La búsqueda de respuestas a estas nos llevó a concentrar la atención en la voz de los funcionarios estatales: es a través de ella que buscamos entender algo más del funcionamiento de la agencia estatal.

o. Resumen en portugués:

A crise do ano de 2001 posiciona o Estado argentino em um lugar complexo, em função do conjunto de demandas que o atravessam. *Culpado* pela crise, interpelado pelo "que se vayan todos" [todos para fora], o Estado coloca em andamento uma série de políticas sociais inéditas até então. A presente investigação tem como objetivo abordar uma dessas políticas, no momento de sua concepção e implementação: o


programa *Plan jefas y jefes de hogar desocupado (PJJHD)*[Plano chefas e chefes de lar desocupado]. Um olhar que possibilite compreender o Estado como uma *agência* que deve se constituir efetivamente pode permitir encontrar respostas para uma série de perguntas sobre as quais consideramos que é de interesse que nos debrucemos: como foi concebido e constituído efetivamente o PPJJHD no contexto da crise de 2001? A procura de respostas para perguntas como esta nos levou a concentrarmos a atenção na voz de funcionários estatais: é através dessa voz que procuramos compreender mais a respeito do funcionamento da agência estatal.

o. Resumen en inglés:

The 2001 crisis has settled the Argentine State in a complex position due to the set of demands that started to cross it. Blamed for the crisis, questioned by the popular slogan "que se vayan todos" (*everybody out*), the State launches a series of unprecedented social policies. This research aims to address one of these policies, at the time of its conception and implementation: the *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)* (*Unemployed Heads of Households Plan*). An analysis focused in the understanding of the State as an *agency* that should constitute itself effectively, allowed us to find answers to a question which we consider of interest to address: how it was conceived and effectively constituted the PJJHD in the context of the 2001 crisis? The search for answers to this question led us to focus on the voices of government officials and policymakers: is through their voices that we intended to understand more about the functioning of the state agency.

q. Aprobado por: **Perelmiter, Luisina; Vommaro, Gabriel y Retamozo, Martín**

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:



Gabriel Vommaro

Firma del autor de la tesis:



Resumen en español

La presente investigación tiene por objeto abordar el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD). Este plan se constituyó en una de las políticas sociales de mayor envergadura llevadas adelante por el Estado argentino con el propósito de enfrentar la aguda crisis social del 2001. El objetivo general de la investigación consiste en identificar y analizar las alternativas que estuvieron en manos de los funcionarios estatales, tanto políticos como de carrera, en la puesta en marcha y la implementación del PJJHD entre septiembre de 2001 y diciembre de 2006. Este objetivo general se desagrega en tres objetivos específicos. El primero busca relevar las posturas y los proyectos de los funcionarios políticos y de los actores no estatales respecto de las políticas sociales en el momento de la puesta en marcha del Plan (septiembre de 2001 - mayo de 2002). El segundo se propone identificar los recursos institucionales que incidieron en las decisiones de los funcionarios para la puesta en marcha y la implementación del PJJHD (septiembre de 2001 y diciembre de 2006). El tercero se orienta a identificar los argumentos y las valoraciones mediante los cuales los funcionarios vinculados a la puesta en marcha y la implementación del PJJHD (septiembre de 2001 y diciembre de 2006) significan su rol en el espacio estatal.

El análisis de los discursos de los funcionarios políticos vinculados al PJJHD extractados en los diarios nacionales, entre septiembre de 2001 y mayo de 2002, permitió dar cuenta del primero y el segundo de los objetivos específicos. Las entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios de carrera de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social), permitieron identificar los modos con que estos funcionarios buscaron *agenciarse* en el Estado en el contexto de la aguda crisis del 2001.

Abstract in english

This research aims to address the Unemployed Heads of Households Plan (PJJHD) (*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*). This plan was one of the largest social policies carried out by the Argentine State that had the purpose to tackle the acute social crisis of 2001. The general objective of the research is to identify and analyze alternatives that were in the hands of Government officials, both political and career civil servants, within the starting-up and the implementation of the PJJHD between September 2001 and December 2006.

This general objective is addressed through three specific objectives. The first one, seeks to identify postures and projects from political government officials as well as from non-State actors related to social policies at the time of the starting-up of the Plan (September 2001 - May 2002). The second one aims to identify the institutional resources that had an influence on officials' decisions regarding the setting up and implementation of the PJJHD (September 2001-December 2006). The third one, aims to analyse the arguments and assessments through which officials -that were linked to the setting up and implementation of the PJJHD (September 2001-December 2006)- mean their role inside the State.

The analysis of the political officials' voices, extracted from national newspapers between September 2001 and May 2002, allowed us to address the first and the second specific objectives. In-depth interviews with career officials staff -from the National Direction of Orientation and Vocational Training (Ministry of Labour, Employment and Social Security)-, allowed us to identify the different ways officials mean their agency inside the State in the context of the acute crisis of 2001.

Agradecimientos

A quienes me enseñaron y acompañaron en el arduo periplo de intentar constituir y constituirse allí donde insiste una interrogación

Ignacio Lewkowicz, mi maestro

Mariana Cantarelli y Sebastián Abad, amigos y compañeros en el proyecto de habitar las instituciones

Gerardo Aboy Carlés y Eduardo Gálvez, por sus valiosas indicaciones

Esteban Amador, por las traducciones y los aportes para su interpretación

Carla Gras y Ramiro Segura, por algunas estimulantes intervenciones que aún me siguen rondando

Silvia Pulice, gran amiga

Vero Millenaar, compañera de la vida y lectora ineludible

Mateo y Camilo, Todo

Al Ministerio de Educación de la Nación por las becas PROFOR y PROFITE

Índice

Introducción	13
1. El Estado como agencia	17
1.1. Estado y agencia estatal	17
1.1.2. Capacidades estatales	1:
1.2. El doble carácter de la política social	23
1.3 Políticas sociales y cuestión social	25
1.3.1. ¿Una nueva cuestión social?	25
1.3.2. Algunas notas sobre la cuestión social en la Argentina de 2001	27
1.3.2.1. Las lecturas de la cuestión social	28
1.3.2.2. El Estado y la politización de la cuestión social	29
1.4. Debates recientes en Argentina en torno de las políticas sociales	2;
2. Interrogantes y perspectivas teóricas y metodológicas en los trabajos académicos sobre el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	35
2.1 Una breve caracterización del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	35
2.2 El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿continuidad o novedad?	38
2.3 El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y la crisis de 2001	62
2.4 El PJJHD entre los Derechos y los límites de la agencia estatal	46
3. Alternativas en torno de la puesta en marcha del PJJHD: el discurso de los funcionarios políticos	4;
3.1 Formalización de los objetivos de investigación	72
3.2 Encuadre metodológico (parte I)	53
3.2.1 El análisis de los diarios	55
3.3 Algunos rasgos del contexto de la Argentina en la crisis del 2001	56
3.3.1 Déficit Cero	57
3.4 La <i>nueva política social</i>	59
3.4.1 Los motivos del cambio en la política social	63
3.4.1.1 Clientelismo, derechos y recursos técnico administrativos	63
3.4.2 La imposibilidad del cambio	65
3.5 Los actores no estatales	67
3.6 La cuestión social impone sus tiempos	92

3.7 La dimensión del financiamiento _____	74
3.8 Condiciones políticas _____	77
3.9 Aspectos técnico-administrativos _____	7:
4. Los componentes de Terminalidad Educativa y Formación del PJJHD en la perspectiva de los funcionarios del MTEySS _____	83
4.1 Encuadre metodológico (parte II) _____	83
4.2 Recorridos formativos y laborales de los funcionarios de la DNOyFP _____	86
4.3. Ser funcionario de la DNOyFP en el contexto de la crisis de 2001 _____	89
4.4 ¿Por qué se gestiona el PJJHD desde el MTEySS? _____	; 2
4.5 Antecedentes y justificación del PJJHD en la perspectiva de los funcionarios de la DNOyFP _____	95
4.6 El desarrollo de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa del PJJHD _____	97
4.6.1 Tiene que salir pronto y bien _____	97
4.6.2 Discusiones _____	98
4.6.3 Primeros pasos _____	"322
4.6.3.1 Obstáculos, criterios y mecanismos institucionales _____	104
4.6.3.1.1 Obstáculos en la implementación de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa _____	105
4.6.3.1.1.1 Obstáculos éticos _____	105
4.6.3.1.1.2 Obstáculos político-partidarios _____	106
4.6.3.1.1.3 Obstáculos vinculados a la escasez de recursos _____	108
4.6.3.1.2 Herramientas de intervención institucional _____	109
4.6.3.1.3 Criterios en juego para la implementación de los Componentes _____	114
4.6.3.1.3.1 Las demandas como criterio _____	115
4.6.3.1.3.2 Asistencialismo o promoción _____	115
4.6.3.1.3.3 Criterio técnico- profesional _____	116
4.6.3.1.3.4 Transparencia _____	117
4.6.3.1.3.7 La estatalidad como criterio _____	118
5. Conclusiones _____	11;
6. Anexo _____	127
7. Bibliografía _____	129

Introducción

El Estado es a la vez lo que existe y lo que aún no existe en grado suficiente.

M. Foucault.

No se ha pensado el hacer, porque no se lo ha querido pensar más que en esos dos momentos particulares, el ético y el técnico.

C. Castoriadis

El modo en que finaliza la década de los noventa, junto con la convulsionada llegada del siglo XXI a estas latitudes, impulsaron una serie de trabajos, no sólo académicos -la dispersión de géneros puede leerse también en dirección al contexto-, que intentaron cifrar los acontecimientos ligados al 19 y 20 de diciembre de 2001 y asignarles un lugar dentro de la teoría y de la historia argentina. Sólo por citar algunos de ellos: Novaro (2006), Svampa (2005), Lewkowicz (2002), Colectivo Situaciones (2002). La crisis del proyecto neoliberal, (ante el fin de la Convertibilidad), las dificultades para imaginar otro modelo económico sustentable (experiencias hiperinflacionarias mediante), las fuertes transformaciones de los actores sociales, junto con la irrupción y el fracaso vertiginoso de la Alianza, constituyen algunos de los hechos que demandaron ser significados (y entre los que el Estado no quedó excluido):

[...] con escasa legitimidad, autonomía y capacidad de disciplinamiento había convertido en patrón regular de conducta de los gobernantes la postergación de los costos de sus decisiones, negociaciones y conflictos a través de la toma de deuda [...] reemplazando otros mecanismos más transparentes y a la larga menos problemáticos que en los sistemas políticos permiten distribuir costos y beneficios (Novaro, 2006, p. 291).

La crisis del 2001 ubica al Estado en un lugar complejo debido al conjunto de demandas que lo atraviesan. Por un lado, las que lo hacen responsable de la crisis y de sus efectos; al mismo tiempo -y muchas veces proviniendo de los mismos actores- las que lo ubican ante el imperativo de tener que accionar en un contexto en el que la lógica del

endeudamiento pareciera haberle quitado toda capacidad de hacerlo. Culpable de la crisis, interpelado por el *que se vayan todos*, el Estado pone en marcha una serie de políticas sociales inéditas hasta ese momento.

La presente investigación tiene por objeto abordar una de esas políticas, (tal vez la de mayor envergadura puesta en marcha por el Estado argentino hasta esa fecha) en el momento de su concepción e implementación: el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD). Cabe señalar que el carácter masivo con que se concibió, el complejo diálogo que establece la institución trabajo y con la constitución y desarrollo de los movimientos sociales, hicieron que se concitara un gran interés en él. Es por ello que la enorme cantidad de trabajos y miradas que lo abordan vuelve necesario establecer con cuidado la pertinencia de la presente investigación. Si bien nos abocaremos a este problema más adelante, resulta conveniente realizar previamente algunos señalamientos.

Muchos de los trabajos que se propusieron abordar, tanto los efectos del PJJHD sobre la población objeto, como su construcción interna, no ponderan al Estado como una instancia de decisión compleja que se encuentra atravesada por un conjunto diverso de condiciones. Entendemos que dentro del contexto del 2001, la capacidad de decisión estatal debe ser interrogada y no tratada como si fuese un *dato* de la situación. De hecho, una serie importante de trabajos, Svampa (2005), Merklen (2005) entre otros, se preguntan por el carácter actual del Estado, y por tanto, por su capacidad efectiva de acción frente a las transformaciones que sufriera en las últimas décadas. En este sentido, consideramos que puede ser muy provechoso que la pregunta que nos formulemos acerca del PJJHD atienda al momento mismo de su concepción; el momento en que dejó de ser siquiera una posibilidad, para pasar a existir efectivamente. Pero esta perspectiva requiere desustanciar al Estado y visualizarlo como una *agencia* compleja que, aunque estatal, debe ser constituida efectivamente (y que por ello puede serlo de maneras diversas).

Una mirada que haga lugar a la posibilidad de comprender al Estado como una agencia que debe constituirse efectivamente, puede permitir encontrar respuestas a una serie de preguntas a las que consideramos de interés abocarse: ¿cómo se concibió y constituyó efectivamente el PJJHD en el contexto de la *crisis del 2001*?, ¿qué posibilidades estuvieron en juego en manos de los funcionarios responsables de su puesta en marcha y de su implementación?, ¿cuáles eran las discusiones existentes en torno de las políticas sociales hacia fines del año 2001 y principios del 2002 y qué proyectos, de haberlos, impulsaban los actores socialmente relevantes? O para decirlo de otra manera: ¿la formulación del PJJHD se realizó en un horizonte amplio o acotado de alternativas respecto de las políticas sociales? Y

en tal caso, ¿los funcionarios contaban con un conjunto diverso de posibilidades (de las que eligieron mejor o peor), o por el contrario, lo que experimentaban era una situación en la que predominaban las demandas mucho más que las posibles alternativas?¹

La búsqueda de respuestas a estas preguntas nos llevó a concentrar la atención en la voz de los funcionarios estatales: es a través de ella que buscamos entender algo más del funcionamiento de la agencia estatal. Es la voz de los funcionarios la que nos permitirá distinguir un conjunto de prácticas que distan de limitarse –según el pensamiento heredado (Lewkowicz², 2004)- a la ejecución de procedimientos administrativos y técnicos previamente establecidos (en los que, además, el sujeto pareciera convertirse en una pura mediación instrumental). Lejos de esto, la crisis del 2001 pareció alentar en los funcionarios estatales la necesidad de impulsar acciones, programas (muchas veces “contra” otras instancias estatales) como una manera de proporcionarse una existencia efectiva en el Estado, como una manera de *ser* funcionarios estatales.

La investigación se va a concentrar en dos clases de funcionarios. Por un lado, los que denominamos *políticos*. Entenderemos por ellos a las personas que, proviniendo o no de la carrera de la administración pública, son designadas por las autoridades políticas para desempeñarse en cargos de alta responsabilidad de gestión como son los Ministerios, las Secretarías o las Direcciones Nacionales. Por otro, nos resulta relevante atender a los *funcionarios de carrera* de la administración pública que han llegado al cargo a partir del recorrido desarrollado dentro de ella y desempeñan tareas de responsabilidad intermedia como supervisores, coordinadores de programas o equipos técnicos. Si bien estas definiciones dialogan con las propuestas por Max Weber (1998), dos razones nos llevan a no atenernos estrictamente a las conceptualizaciones de este autor. La primera remite al propósito metodológico de poder agrupar y diferenciar a cada clase de funcionario empíricamente. La segunda, es que nos proponemos interrogar los modos actuales de inscribirse en el Estado por parte de los funcionarios, sin darlos inicialmente por dados (como sería el caso de una definición en regla).

Como el abordaje del Estado en tanto *agencia*, no resulta posible sólo para el caso específico de las políticas sociales, puede formulárenos entonces una pregunta: ¿por qué

¹ Tanto el objetivo general de la investigación como los objetivos específicos serán formalmente explicitados al inicio del capítulo 3. Esta “postergación” se debe a que hemos optado, para lograr una mayor claridad expositiva, en establecer previamente el encuadre teórico y las perspectivas de abordaje desde las que se investigó al PJJHD.

² La referencia al libro de Ignacio Lewkowicz, *Pensar sin Estado: La subjetividad en la era de la fluidez*, no hace olvidar la deuda con Cornelius Castoriadis (1999) respecto de la noción de *pensamiento heredado*.

tomar como objeto de investigación al PJJHD y no a cualquier otra política estatal? Señalaremos dos motivos que nos decidieron a ello. El primero puede decirse que es personal. La elección de un objeto de investigación *tiene* que producir en el investigador una suerte de atracción, de inquietud que no puede racionalizarse en su génesis, pero que incide en sus decisiones.

El otro motivo resulta de una toma de posición teórica y metodológica. Si interrogamos al Estado desde la perspectiva de su agencia, podemos suponer que hay dos momentos en la que ésta puede ser relevada. El primero remite al funcionamiento burocrático del Estado y al conjunto enorme de decisiones que bajo el rótulo de lo habitual, de lo normal, queda acallado el componente de su excepcionalidad. El segundo momento refiere a aquellas circunstancias en que la agencia estatal se encuentra en crisis y es entonces ella la que tiene que encontrar recursos para ejercerse y existir. Consideramos que la crisis del 2001 en Argentina refiere a esta segunda situación. En tal caso, si es posible reconocer la existencia de un *pensamiento estatal* (Abad y Cantarelli, 2010) –aunque más no sea a modo de una hipótesis-, un momento de crisis no parece ser un contexto inadecuado para indagar acerca de los recursos que los funcionarios pueden poner en marcha en esa dirección.

El texto que aquí se introduce está organizado en cuatro capítulos. El primero de ellos intenta, a partir del concepto de agencia, brindar consistencia teórica al problema de investigación. El segundo, se concentra en sistematizar las diferentes perspectivas -teóricas y metodológicas- desde las que se investigó al PJJHD y a partir de esto señalar los aspectos particulares del abordaje propuesto. El tercero se concentra en describir las alternativas vinculadas a la puesta en marcha del PJJHD en el período que va de fines del año 2001 a mayo del año 2002 a partir del registro de las voces de los funcionarios políticos. Finalmente, en el capítulo cuatro, toma protagonismo la voz de los funcionarios pertenecientes al MTEySS –en su mayoría comprendidos dentro de la carrera de la administración pública- para poder describir algunas de las alternativas que estuvieron en juego en la implementación del PJJHD, desde mayo de 2002 hasta el año 2006. Asimismo, hemos decidido concentrar los aspectos metodológicos más importantes de la investigación en el comienzo de estos dos últimos capítulos.

1. El Estado como agencia

Introducción

¿En qué medida resulta necesario, para abordar una política social específica como el PJJHD, tener que fijar posición respecto del Estado? Reconozcamos, en función de los numerosos trabajos que analizan el PJJHD desde diversas perspectivas³, que no parece existir una razón a priori: es posible dedicarse al estudio de una política social, sin aludir de manera directa al Estado. Al mismo tiempo, cabe reconocer que la ausencia de una articulación explícita entre una política social particular y el Estado -como la instancia institucional que le brinda las condiciones para su existencia efectiva- deja un camino posible de ser recorrido. En tal caso, ¿qué representa una política social?: ¿una *parte* del Estado?, ¿una *parte* homogénea o heterogénea respecto del resto de las acciones que le *son* propias y que lo constituyen?

El abordaje del PJJHD que queremos emprender en esta investigación, vuelve necesario dedicar un tiempo a la selección de las herramientas conceptuales. Entendemos que este trabajo de selección tiene por referencias campos tan complejos como el de la teoría del Estado, o el de la teoría política. Por ello, resulta pertinente señalar que la búsqueda conceptual puede ser comprendida dentro de lo que Agamben (2005) denomina *profanación*. Bajo esta figura, la valencia de una herramienta conceptual se cifra en su capacidad de dar cuenta de un problema, pudiendo suspender, aunque sea circunstancialmente, la pregunta sistemática -sagrada- de su procedencia.

1.1. Estado y agencia estatal

Ricardo Sidicaro (2001), al comenzar su libro acerca de la crisis del Estado en la Argentina, encuentra el desafío de tener que dar precisión conceptual a los términos centrales de su trabajo: el *Estado* y los parámetros que indican su *crisis*. Con ese objetivo señala un autor referencial para emprender esa tarea, Max Weber:

Lo que actualmente estimamos como funciones básicas del Estado –el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y el orden público

³ En la segunda parte de este capítulo nos dedicaremos a exponer las estrategias de abordaje utilizadas por los trabajos que han tomado por objeto al PJJHD.

(policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)-, todas estas cosas no han existido antes en absoluto o no han existido en forma de disposiciones racionales, sino únicamente como comunidad ocasional amorfa. (Weber, 1992, p.664)

Dentro del amplio conjunto de funciones con que Weber caracteriza al Estado, Sidicaro ubica en las militares y en las de policía, aquellas que lo singularizan ontológicamente: *la aspiración al monopolio de los medios de violencia legítimos* (Sidicaro, 2006, p.14). Más allá de las variaciones que una administración estatal particular puede presentar, ésta deja de *ser*, respecto de un territorio determinado, al momento en que pierde el monopolio legítimo de la violencia sobre dicho territorio.

En la conceptualización de Max Weber respecto del Estado, parece haber una preocupación por distanciarse de las posiciones sustanciales o trascendentes. Si bien el Estado moderno es consecuencia de un largo desarrollo histórico, éste no trasluce un carácter teleológico. El Estado moderno no es un destino, sino una posibilidad. Esa posibilidad no queda relegada al momento de su consumación, sino que se actualiza constantemente:

[...] *Un Estado moderno –como complejo de una específica actuación humana en común– subsiste en parte muy considerable de esta forma: porque determinados hombres orientan su acción por la representación de que aquel debe existir o existir de tal o cual forma [...].* (Weber, 1992, p.13)

Cabe recuperar dos argumentos del párrafo anterior. El primero refiere a que, si el Estado constituye una posibilidad, ésta no parece tener una forma única de hacerse efectiva. El Estado, o para atenernos a los términos weberianos, las representaciones que orientan la acción en base a ese significante, se ven afectadas también por la *forma* de darse de esa institución. No se trata sólo de una condición dicotómica: hay o no hay Estado, sino del despliegue de un conjunto de alternativas que hacen a su existencia efectiva. El segundo argumento, alude al adjetivo *determinados* que modifica al sustantivo hombres. El hecho de que no sean todos los hombres ¿a qué refiere? Podemos suponer que la delimitación se vincula con el alcance territorial del Estado: siempre es para algunos hombres. Pero también, la adjetivación abre la posibilidad de preguntarse, no sólo por la población en general, por *la*

sociedad, sino por los funcionarios, por el cuerpo administrativo del Estado. Desde esta perspectiva, los funcionarios dejan de ser un término ajeno al problema de la existencia del Estado (dejan de ser considerados meros instrumentos de aquel) para pasar a ser términos relevantes, tanto de la *forma* como de la viabilidad estatal⁴.

Anthony Giddens (2011) elaboró una serie de herramientas conceptuales con el propósito de salvar la distancia entre dos posiciones extremas: la que visualiza al individuo como mero resultado de las potencias estructurales (*imperialismo del objeto*) y la que no puede dejar de ver la marca acontecimental contenida en cada acción (*imperialismo del sujeto*). Vamos a detenernos brevemente en una de esas herramientas -y en algunas de sus implicancias-, como un primer paso en vistas a ir disponiendo un *lugar* para la voz de los funcionarios estatales en el abordaje del PJJHD.

Frente a la representación habitual de estructura (que imagina un esquema de relaciones estabilizadas entre partes -como en el esqueleto de hierro de un edificio-) Giddens introduce la noción de *propiedades estructurales*:

Decir que estructura es un “orden virtual” de relaciones transformativas significa que sistemas sociales, en tanto prácticas sociales reproducidas, no tienen “estructuras” sino que más bien presentan “propiedades estructurales”, y que una estructura existe, como presencia espacio-temporal, sólo en sus actualizaciones en esas prácticas y como huellas mnémicas que orientan la conducta de agentes humanos entendidos (Giddens, 2011, p.54).

⁴ Como el párrafo citado más arriba es objeto de interpretación en relación a comprender al Estado como agencia, consideramos conveniente remitirnos a la edición alemana (Weber, 1980): “Ein moderner »Staat« besteht zum nicht unerheblichen Teil deshalb in dieser Art: — als Komplex eines spezifischen Zusammenhandelns von Menschen, — weil bestimmte Menschen ihr Handeln an der Vorstellung orientieren, daß er bestehe oder so bestehen solle : daß also Ordnungen von jener juristisch-orientierten Art gelten” (Weber, 1980).

Que puede traducirse: Un «Estado» moderno existe en una parte no irrelevante del siguiente modo: -en tanto complejo de una forma específica de actuar en conjunto de los hombres-, [existe] porque determinados hombres orientan su acción según la representación de que él existe o [que] debe existir de esa manera: [la representación] de que, entonces, los órdenes que son de ese tipo jurídico-orientado tienen validez [...] [Traducción de Esteban Amador].

Dos diferencias pueden trazarse entre el texto original en alemán y la traducción de FCE (transcripta en el cuerpo del texto). La primera, que no se conservan las comillas en la palabra Estado. La segunda, que mientras en la traducción de FCE se lee “de que aquél debe existir o existir de tal o cual forma...”. el texto original podría traducirse como “*de que él existe o [que] debe existir...*”. El verbo “debe”, en este segundo caso, no se aplica al primer ‘existe’. En el plano en que nos resulta relevante, la comprensión del Estado como agencia, consideramos que estas diferencias no cuestionan el argumento desarrollado.

Concebir al Estado desde el punto de vista de sus propiedades estructurales, significa comprenderlo como un *conjunto*⁵ de recursos que se actualizan en las prácticas. Es decir, que “no existen” por fuera de ellas. Pero esas actualizaciones, que nunca son una pura reproducción de lo dado, requieren de un agente que las ponga en marcha. De tal manera, si se entiende que el Estado provee un conjunto de recursos institucionales,⁶ es preciso reconocer la relevancia que adquieren los modos de apropiación de dichos recursos por parte de los funcionarios estatales.

Esta perspectiva hace que optemos por hablar de *agencia estatal*⁷ y no de Estado (aunque por exigencias de la escritura muchas veces se utilicen como términos equivalentes). Considerar a los funcionarios desde el punto de vista de la agencia estatal, implica reconocer que más allá del conjunto de recursos que el Estado aporta como institución, éstos se actualizan en virtud de las operaciones de unos agentes concretos. Por ello, es posible decir que el PJJHD, como cualquier otra política, podría no haber existido, o podría haberlo hecho de una forma diferente.⁸

1.1.2. Capacidades estatales

Como pudo intuirse en lo que hemos planteado hasta aquí, la agencia estatal involucra, desde el punto de vista de los recursos institucionales, una cantidad de aspectos tan amplios, que ponen en duda la posibilidad efectiva de relevarla. Una forma de organizar y acotar la

⁵ La noción de conjunto convoca una imagen engañosa en la medida en que remite a una cantidad limitada de elementos que es posible numerar o clasificar exhaustivamente. Estrictamente, los recursos institucionales *no son*, antes de su actualización práctica.

⁶ Los recursos institucionales involucran una enorme cantidad de aspectos, pero la utilización del término no implica la aspiración de hacer un relevamiento de cada uno de ellos (intento que, como dijimos, resultaría imposible). Lo que queremos remarcar es la dimensión simbólica que los recursos institucionales involucran. Se trate de una partida presupuestaria, de una norma o de la historia institucional, la dimensión simbólica no puede ser suprimida. Esos recursos requieren ser interpretados, significados, y esa tarea involucra, aunque no sólo, a los funcionarios estatales.

⁷ El término *agencia estatal* no forma parte del canon principal de las ciencias sociales. Esto puede visualizarse en el escaso o ningún espacio que se le destina en los diccionarios de sociología, ciencias sociales, políticas o comunicación. Cuando aparece, que no es el caso más frecuente, se proponen dos definiciones. La primera, como sustantivo, se lo utiliza para denominar una organización que puede ser, o no, estatal: repartición, secretaría, ministerio, agencia de noticias, etc. La segunda, en tanto concepto, lo ubica en un diálogo permanente e irresoluto con el concepto de estructura (Habermas, 1992; Giddens, 2011; Sztompka, 1994). Pese a la ausencia de una tradición vinculada al concepto de agencia (o quizá por esto mismo) y frente a la imposibilidad de encontrar una alternativa mejor, hemos decidido conservar y utilizar este término. Agencia tiene para nosotros el sentido de indicar la existencia de lógicas de apropiación diversas de los recursos institucionales estatales.

⁸ Sebastián Abad y Mariana Cantarelli (2010) señalan la existencia de tres lógicas que organizan la forma en la cual los agentes estatales dan sentido a sus prácticas en el Estado: el *héroe resistente*, el *yuppie estatal* y el *asambleísta deliberativo*.

multiplicidad de esos aspectos, es mediante el concepto de *capacidades estatales*. Para Guillermo V. Alonso (2007, p.19), éstas involucran dos dimensiones:

Por un lado, lo que hace a las capacidades técnico administrativas; por otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de las capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad.

En lo que hace a las capacidades técnico administrativas, Alonso remarca la necesidad de contar con un funcionariado altamente calificado, que cuente con los conocimientos necesarios, y que, además, se caracterice por la probidad administrativa. La dimensión relacional, *remite a la posibilidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar bloqueos a sus políticas*. En concreto, la decisión de poner en marcha un programa, se vincula con la posibilidad de disponer de los recursos técnicos y administrativos necesarios para hacerlo. De hecho, la existencia efectiva de estos recursos no resultó una cuestión menor a la hora de decidir la radicación del PJJHD en el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS)⁹. Asimismo, y esto también es visible en el caso del PJJHD, la demanda social en reclamo de eficiencia y transparencia en el accionar de los funcionarios, tuvo un fuerte efecto en la forma final de este Plan, específicamente en la creación de los Consejos Consultivos¹⁰.

Pero además, *para el análisis completo de la acción estatal en una determinada área, es necesario investigar también la organización y los intereses de los actores no estatales involucrados* (Alonso, 2007, p.20). Desde el punto de vista de la agencia estatal, esto no es importante sólo por la capacidad de veto que los actores sociales pueden tener respecto de una política determinada, sino también por su capacidad de *agenciamiento*: los discursos que se construyen en torno del Estado pueden afectar el alcance y el modo de accionar de los funcionarios. Para remitir a una imagen que objetivó el imaginario social de una época respecto del funcionariado estatal, basta mencionar al personaje de la empleada pública de

⁹ La valoración positiva de la capacidad técnica del MTEySS para decidir allí la radicación del PJJHD forma parte del discurso, tanto de los funcionarios políticos, como de los equipos técnicos. La descripción de estos discursos será objeto de los capítulos 2 y 3.

¹⁰ *La función de los CCM [Consejos Consultivos Municipales] era la de analizar y evaluar las solicitudes de beneficio, asignar las contraprestaciones para someterlas al MTEySS por la vía de la Municipalidad, y al mismo tiempo controlar la implementación del plan. [...] Para constituirse los Consejos Consultivos debían estar conformados por los organismos representativos del ámbito de su jurisdicción y dar cabida a las organizaciones de trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales y autoridades gubernamentales* (Neffa, 2008, pp. 120 y 121).

Gasalla¹¹. La agencia estatal se constituye, también, en un diálogo relacional con lo social, que le asigna, simbólicamente, un sentido específico a su existencia.

Hay un aspecto polémico en la forma en que Guillermo V. Alonso conceptualiza las capacidades estatales. Este autor las diferencia de otras, a las que denomina, *capacidades de gobierno*. Si las primeras son *recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo*, las segundas aluden a la *capacidad de ejecución política de los gobiernos [...] constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas* (Alonso, 2007, p.21).

Desde el encuadre conceptual que estamos intentando construir, ubicamos a las capacidades de gobierno como parte de la agencia estatal. Alonso (2007, p.21) señala que *las reformas pro-mercado dispusieron de capacidades de gobierno, sostenidas en el aislamiento tecnocrático respaldado por liderazgos decisionistas. Sin embargo, estas capacidades no pueden ser equiparadas ni dan lugar necesariamente al desarrollo de capacidades estatales*. Pero es posible hacer otra interpretación. La lógica tecnocrática se convierte en el modo de funcionamiento predominante de la agencia estatal. De este modo, no hay recursos “buenos” capacidades estatales, y otros dudosos, capacidades de gobierno. Existen lógicas diversas a partir de las cuales los agentes estatales intentan *habitar* el espacio institucional estatal (Abad, Cantarelli, 2010). En tal caso, y ése será uno de los objetivos de la presente investigación, cabe preguntarse si existen diferencias en los modos de *habitar el Estado* entre los funcionarios políticos y los de carrera. En la segunda parte de este capítulo, y a partir del recorrido por una serie de trabajos que han analizado el PJJHD, veremos que las diversas contraprestaciones que se dispusieron como condición para recibir el *beneficio*, pudieron responder a lógicas diferentes de agenciamiento en el Estado.

Hay otro aspecto que resulta polémico en la diferenciación entre las capacidades estatales y las de gobierno: la ponderación positiva del largo plazo. En condiciones de crisis como la del 2001, o de *pérdida de centralidad del Estado* (Abad, Cantarelli, 2010), el largo plazo no parece resultar, a priori, una característica que indique una mayor capacidad institucional estatal¹². La posibilidad de tomar decisiones en el corto plazo, en coyunturas

¹¹ Antonio Gasalla es un renombrado cómico argentino de quien se recuerda especialmente uno de sus personajes: la empleada pública. Con este personaje televisivo Gasalla objetivaba, hacia fines de la década de 1990, el imaginario de la sociedad argentina respecto de los empleados estatales al retratar su intolerancia y su ineficacia.

¹² Esta necesidad *virtuosa* de intervenir en el corto plazo (por lo menos en lo que refiere al PJJHD) se registra en la voz de los funcionarios de carera del MTEySS vinculados a la gestión de dicho plan.

exigentes, con horizontes de acción confusos, pueden ser también parámetros de la capacidad o de la agencia estatal.

1.2. El doble carácter de la política social

Como vimos, hablar de agencia estatal y no de Estado tiene, por lo menos, dos implicancias. La primera, consiste en acentuar el carácter contingente de las prácticas -así se inscriban éstas como estatales-: hay Estado, pudiendo no haber. La segunda, es habilitar una interrogación acerca de que la existencia del Estado puede involucrar diversos modos de ser. Si el Estado puede analizarse a la luz de sus *propiedades estructurales*, es necesario conceder que dichas propiedades no funcionan por sí mismas, sino que requieren de un agente -de una *cultura*, de una subjetividad- que las actualice en las prácticas concretas. En tanto esa subjetividad es histórica y no sustancial, cabría pensar que los modos de actualización serán, por ello, singulares y diversos. Este carácter contingente de las prácticas estatales, permite entender al PJJHD -y a las políticas sociales en general- como una intervención. Si el PJJHD pudo no haber existido, o pudo haberlo hecho de una forma distinta de la que lo fue, es porque su existencia no resulta de la aplicación mecánica de una potencia. Una intervención imagina un sujeto sobre el cual opera, y en ese mismo acto, *determina* su propia acción. Es por esto que resulta pertinente analizar al PJJHD desde una perspectiva temporal, en la que pueda observarse el juego alternativas con que la agencia estatal va configurando los rasgos de la intervención.

Ahora bien, si una política social puede ser entendida como una intervención, vale preguntarse si, como tal, no guarda una especificidad propia respecto de otras políticas estatales (económicas, educativas, de seguridad). La misma idea de una política-social parece resultar de la conjunción de dos términos que no responden a lógicas equivalentes.¹³ En tanto se remite a la política, se involucran los problemas que hacen a la legitimación y la representación. En tanto se apela a lo social, aquellos que aluden a la técnica y la administración. No es nuestro propósito ahondar en una cuestión que interpela a la teoría política desde largo tiempo, pero consideramos que es necesario establecer algunas referencias, en la medida en que el doble carácter de la política social interpela el estatuto de la agencia estatal, y por ello también, las estrategias de su abordaje.

¹³ Una extensa discusión de la relación entre política y sociedad en función de una redefinición del concepto de identidades políticas y de la noción de representación puede encontrarse en Aboy Carlés (2001, cap.1).

Para Hannah Arendt (2005, p.57), *la sociedad es la forma en que la mutua dependencia en beneficio de la vida y nada más adquiere público significado, donde las actividades relacionadas con la pura supervivencia se permiten aparecer en público*. De tal modo, *lo que tradicionalmente llamamos estado y gobierno da paso aquí a la pura administración* (p.55) [...]. Con otros términos, Foucault (2007, p.60) va a referir a la misma tensión:

Plantear a un gobierno a cada instante la pregunta [...]: ¿es útil, para qué es útil, en qué límites es útil, a partir de qué se torna nocivo? Esta pregunta no es la pregunta revolucionaria: ¿cuáles son mis derechos y cómo puedo hacerlos valer frente a cualquier soberano?

Desde esta perspectiva, una política social responde a dos lógicas. Por un lado, aquella que Foucault denomina *república fenoménica de los intereses* y que Arendt llamó el *auge de lo social*. En este caso, la agencia estatal tiene que responder al principio de la utilidad. Durante la década de 1990 en Argentina, esta lógica, aplicada al extremo, interpeló al mismo Estado. Ya no se trataba de ponderar la utilidad de una política particular, sino la utilidad misma de la agencia estatal, y por tanto, las razones de su existencia.

La utilidad interpela la administración y los criterios técnicos con los que se opera. ¿Es una política eficaz?, ¿es lo suficientemente eficiente? ¿O será otro caso en el que la sociedad paga más que lo que recibe *a cambio*? Las políticas sociales -y el PJJHD no parece ser la excepción- se ven obligadas a responder estas preguntas.

Pero estas no son las únicas cuestiones que demandan a la agencia estatal. La otra lógica remite a la dimensión de los derechos. En este caso, una política tiene que responder al reconocimiento de unos derechos que legitiman o limitan una intervención. Desde esta perspectiva es comprensible que el PJJHD se inscribiera -y legitimara- dentro del Derecho Familiar de Inclusión Social (que fue creado *ex profeso* para el lanzamiento del Plan).

Se desprende aquí la pregunta por la coexistencia de estas dos lógicas en el seno de la agencia estatal. Desde ya que es una pregunta que no podemos responder, pero, respecto de la cual, resulta útil no perder de vista la posición adoptada por Michel Foucault (2007, p.62):

Y lo que es preciso recordar es que la heterogeneidad nunca es un principio de exclusión o, si lo prefieren, la heterogeneidad jamás impide la coexistencia, ni la unión, ni la conexión. Digamos que es justamente ahí y en ese tipo de análisis donde se hace valer, donde es

menester hacer valer, bajo la pena de caer en el simplismo, una lógica que no sea dialéctica. Pues la lógica de la dialéctica, ¿qué es? Y bien, es una lógica que hace intervenir términos contradictorios en el elemento de lo homogéneo.

1.3 Políticas sociales y cuestión social

Hacia fines del año 2001 hace eclosión en Argentina una crisis económica, social y política de enorme magnitud. Como efecto de esta crisis, se redefinen discursos, se crean consignas y ganan protagonismo actores que poco antes se encontraban relegados a posiciones marginales de la escena política (como el caso de las organizaciones sociales, o las piqueteras¹⁴). Este contexto de enorme efervescencia social va a generar una serie muy variada de demandas hacia el Estado: desde la exigencia por el pago de subsidios, hasta el “que se vayan todos”. Esto hace que sea imposible ignorar la importancia de la cuestión social en Argentina, si se quiere dar cuenta de las alternativas que estuvieron ligadas a la puesta en marcha del PJJHD. Pero, ¿de qué cuestión social se trata? Tanto las características de la crisis de diciembre de 2001, como las respuestas del Estado, interrogan acerca del estatuto actual de la cuestión social. Una serie de significantes parecen exigir su reformulación: desempleo, marginalidad, exclusión, pobreza, hambre.

Nos proponemos entonces, recuperar algunos puntos que consideramos significativos para el abordaje de las decisiones que la agencia estatal ponderó, y las que finalmente puso en marcha, a la hora de implementar el PJJHD.

1.3.1. ¿Una nueva cuestión social?

Robert Castel (2004b), en diálogo con el planteo de León Gambetta, señala que la situación actual puede leerse de dos modos. Puede considerarse que existen problemas sociales particulares, que es necesario comprender y abordar puntualmente, o puede enunciarse que estamos frente a una *nueva cuestión social* impulsada por una transformación de la institución salario. La posición de Castel, que se encuentra fuertemente inscripta en la segunda alternativa, conserva, al mismo tiempo, una apuesta efectiva por la conservación del rol del Estado:

¹⁴ Para un análisis minucioso de este proceso recomendamos el libro de Svampa y Pereyra (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras.*

Se necesita un actor central que conduzca estas estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto de los compromisos. [...] Todo Estado moderno se ve más o menos obligado a “hacer lo social”, para paliar ciertas disfunciones flagrantes, para asegurar un mínimo de cohesión entre los grupos sociales, etcétera (Castel, 2004b, p.391).

Pero la nueva cuestión social parece volver deficitario al Estado en dos órdenes de las prácticas. Por un lado, no logra ser lo suficientemente útil; no logra resolver aquellos problemas que impactan en la realidad social. Por otro, tampoco logra retraducirlos jurídicamente –o cuando lo hace, esa retraducción torna inefectiva-, ya sea desde el reordenamiento normativo de la relación entre capital y trabajo (reformas laborales), como por vía de la multiplicación de derechos particulares:

En suma, un contrato por tiempo indeterminado es un contrato que dura... mientras no lo interrumpan, a menos que exista un estatuto especial como el de los funcionarios, o garantías legales contra los despidos, garantías cuyo alcance, como hemos visto, seguía siendo limitado. (Castel, 2004b, p. 395).

Sin el reaseguro del crecimiento ininterrumpido, del progreso sin fin, los acuerdos jurídicos revelan, crudamente, su carácter contingente -olvidado quizá durante los *treinta gloriosos*- y condicionado a la dinámica económica. El final de los tiempos del pleno empleo ponen al Estado frente a la urgencia de tener que actuar antes de que la nueva cuestión social libere su potencia disruptiva y conspire contra su propia existencia. Pero la forma de intervención expresa una tensión novedosa: ¿se trata de mantener la referencia en el empleo, e intervenir en torno a los problemas de inserción de los individuos en ese ámbito; o se trata de cambiar la mirada y buscar operar sobre los *supernumerarios*, sobre aquellos que *no son siquiera explotados*? Conceptualmente, esa tensión remite a la forma en que cada Estado configura y articula la relación entre la seguridad social y las políticas sociales. Veremos en el apartado siguiente que el PJJHD no es ajeno a esta discusión. El variado conjunto de contraprestaciones que se dispusieron a cambio de la percepción del beneficio -y más hacia el presente, la reorganización del PJJHD en el Plan de Capacitación y Empleo, dependiente del MTEySS, y el Plan Familias, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social- indican que esa discusión atraviesa las estrategias de intervención de la agencia estatal.

Otro de los autores que hacen de la cuestión social un punto clave para pensar el presente es Pierre Rosanvallon. Uno de sus textos más conocidos, *La nueva cuestión social* (1995), tiene por subtítulo: *Repensar el Estado providencia (Repenser l'État-providence)*. Dos aspectos resultan significativos para este trabajo de investigación. El primero refiere a que la nueva cuestión social no es algo que ocurre más allá del Estado sino que, por el contrario, es consecuencia de la *inadaptación* de los viejos métodos estatales de la gestión de lo social. De este modo, los problemas sociales contemporáneos no interpelan únicamente a lo social mismo -desresponsabilizado mediante la enunciación moral-: “antes esto no pasaba”) sino precisamente al mismo Estado. La segunda refiere a la utilización del verbo pensar. Si se trata de repensar el Estado, ¿interpela de alguna forma esta pregunta a los propios agentes estatales?

Para Rosanvallon, la intervención estatal en torno del ingreso de subsistencia, dentro del cual podríamos ubicar al PJJHD, presenta, como Jano, dos caras. Al tiempo en que satisface un derecho jurídico y un sentimiento moral de solidaridad social, refuerza, *al permitir la reducción del salario mínimo*, la flexibilización del mercado de empleo. Para este autor, el ingreso de subsistencia *representa la figura perversa y paradójica de la clausura de la concepción clásica del Estado providencia* (1995, p.121).

1.3.2. Algunas notas sobre la cuestión social en la Argentina de 2001

El PJJHD está indudablemente ligado a la crisis económica y política que tuvo al 19 y 20 de diciembre de 2001 como punto de cristalización. Esta afirmación puede validarse inicialmente en el recuerdo mismo de esos días; y para quienes no estuvieron allí, bastaría con dar vuelta algunas páginas de los diarios, o mirar los noticieros televisivos de ese momento, para tener una primera impresión de la conexión entre el clima de efervescencia social y los intentos del gobierno de Duhalde de poner paños fríos. Al mismo tiempo, puede indicarse que el señalamiento de la conexión no resulta el final del camino, sino el principio. Caben formularse aquí algunas preguntas que conservan la resonancia con el punto anterior: ¿es posible hablar, a partir del contexto de la crisis del 2001, de una nueva cuestión social en Argentina? Y si optamos por una respuesta afirmativa: ¿qué características adquiere y qué efectos produce en la lógica de intervención estatal dentro de las que se encuentra el PJJHD?

1.3.2.1. Las lecturas de la cuestión social

A diferencia de lo que suele creerse, los hechos no hablan por si mismos. No basta con la consideración de una serie de datos para establecer la significación que pueden adquirir en una situación particular. Uno de los contextos en que esto puede visualizarse, es el de los problemas sociales. La *objetividad* de los datos sociológicos no habla por si misma, sino que entra en un juego de significaciones de las que participan un conjunto diverso de actores. Se entiende por ello, que la cuestión social aparezca y desaparezca del discurso público, o que lo haga con cristales diversos. Pero parece haber un rasgo general que explica estas “entradas en escena”: el olvido por parte de la democracia de los sectores populares (Merklen, 2005). Durante el período democrático pareciese existir una suerte de clivaje entre el funcionamiento del régimen político democrático y los problemas sociales.

Víctor Armony y Gabriel Kessler (2004), señalan que el contexto del 2001, o, si se quiere, el que comienza con las crisis hiperinflacionarias del gobierno de Alfonsín, parece demandar un marco de lectura distinto de aquellos que pueden tenderse hacia las crisis anteriores:

Los temas dominantes durante gran parte del siglo XX fueron la unidad nacional y la realización de un destino de grandeza de la Argentina. La crisis, en tal contexto, expresaba ante todo un problema de orientación colectiva: habría sectores indisciplinados, corruptos, irracionales, foráneos o egoístas en la sociedad que impiden el progreso “natural” del país. (Víctor Armony y Gabriel Kessler, 2004, p.92).

Las crisis hiperinflacionarias del gobierno de Alfonsín introducen una novedad respecto del registro histórico dentro del cual la cuestión social era evaluada: la perspectiva del progreso. Cuando la política pareciera perder la batalla, cuando no puede encabezar ni garantizar el progreso económico, cuando la democracia olvida a las clases populares, es interpelada por un significativo perturbador: el hambre. El carácter significativo implica que la “fría” categoría sociológica de pobre o indigente ha sido trasvasada. El hambre, su

enunciación y testimonio, interpelan con una potencia, que, aunque parece acallarse durante la década de 1990, resurgirá fuertemente en el contexto de la puesta en marcha del PJJHD.

Mientras que para *el alfonsinismo la cuestión social es indisociable de la creencia en la omnipotencia de lo político-democrático, el vector insoslayable para analizar la cuestión social en el menemismo es la primacía absoluta de la metáfora del “modelo”, en referencia a la convertibilidad* (Armony, Kessler, p.105). La preeminencia del equilibrio fiscal constituirá el termómetro ineludible donde se ponderen las demandas sociales.

La crisis del 2001 va a presentar un esquema de lectura múltiple de la cuestión social enmarcado en dos posiciones extremas, en las que no van a estar ausentes algunos “mitos del pasado”. Por un lado, aquella que no olvida, ni renuncia a los tiempos del progreso ni de la política. Para esta posición, la apuesta a la reactivación y al crecimiento económico sigue siendo la llave que permite reinsertar en el empleo a los sectores que se ven excluidos de él. Por otro, la postura que asume, de formas más o menos explícitas, que los problemas estructurales ligados a la pobreza y la exclusión social no son coyunturales, sino que han venido para quedarse.

1.3.2.2. El Estado y la politización de la cuestión social

La forma en que la cuestión social se escenifica en la escena pública, como así también las estrategias de intervención estatales, se relacionan con la forma y la efectividad con que los actores sociales, que sufren las condiciones de fuerte precariedad, logran transformar esas condiciones en un discurso que interpele tanto a la sociedad como al Estado. Como dijimos en el punto anterior, el clivaje entre el funcionamiento del régimen democrático y los intereses de los sectores populares, pareciera modular en una serie de escenificaciones diversas en que los actores se visibilizan y re-presentan.

Para Denis Merklen (2005, p.45), *tres elementos caracterizan a las nuevas clases populares: su relación con el Estado y con las instituciones públicas, sus modos de integración fuertemente marcados por una inscripción territorial, y su matriz cultural [...]*. Esta caracterización permite entender la politicidad de los sectores populares a partir de las figuras de la *urgencia* y del *proyecto*. La elección de estas figuras no es casual, sino que responde al intento de Merklen de comprender la situación de los sectores populares por fuera de las marcas contrapuestas de la ciudadanía y el clientelismo. No se trata sólo del modo en que se expresan y se buscan satisfacer un conjunto de necesidades que resultan *urgentes*, sino la forma en la que se comprenden una serie de *proyectos* de organización política que

incluyen, como dato novedoso, la asunción de responsabilidades estatales en la gestión de las políticas sociales, y con ello también, la posibilidad de trazar horizontes programáticos más lejanos.

Desde el punto de vista de su organización política, la nueva cuestión social se expresa en la asunción de que las condiciones de precarización y desempleo masivos no constituyen una coyuntura, sino que, de hecho, resultan la condición persistente sobre la que hay que operar. *Bajo esta orientación, las políticas sociales se volvieron vitales y se constituyeron en el objeto privilegiado de las movilizaciones* (Merklen, 2005, p.56). Si las políticas sociales, como el Plan Trabajar, o el PJJHD, permiten al Estado intervenir en un territorio, no ya de trabajadores, sino de población excluida, también es interesante percibir el proceso inverso: muchos dirigentes¹⁵ de las organizaciones sociales lograron ocupar posiciones como funcionarios de la agencia estatal.¹⁶

Frente a un contexto en el cual *la pobreza constituye una realidad de primera prioridad que demanda una respuesta masiva del Estado* y en el que las *viejas estructuras políticas* [partidos políticos, sindicatos] *no se encuentran en condiciones de articular estas necesidades. Las nuevas organizaciones encontraron una vía para mantenerse políticamente activas y socialmente alimentadas con su nueva relación con el Estado.* (Merklen, 2005, p.68).

Cabría preguntarse, cómo concebir este contexto desde la perspectiva misma del Estado. Podría sostenerse que no es otra cosa que una estrategia más dentro del dispositivo disciplinario y clientelar mediante el cual el Estado busca mantener el control sobre los sectores populares. Pero quizá sea posible también sostener la hipótesis de que, en última instancia, es la debilidad del Estado, lo que lo lleva a acentuar la relación con las organizaciones sociales y aumentar la cantidad de recursos derivados hacia ellas. Para Maristella Svampa (2005), durante la década de 1990 se *consolidó una nueva matriz estatal que se fue apoyando sobre tres dimensiones mayores: el patrimonialismo, el asistencialismo y el reforzamiento del sistema represivo institucional.* La primera de las dimensiones refiere a la reforma del Estado y, en especial al proceso de privatizaciones y la consecuente pérdida *capacidades estatales* para la toma de decisiones. Este conjunto de reformas produjo una serie

¹⁵ Los casos más conocidos son los de Emilio Pérsico, Subsecretario de Comercialización de la Economía Social y Luís D' Elia, Subsecretario de Tierras para el Hábitat Social. Para profundizar sobre esta cuestión puede consultarse Perelmister (2010).

¹⁶ Resulta interesante en este punto la pregunta por la lógica que los dirigentes sociales pusieron efectivamente en marcha para agenciarse en el Estado.

de consecuencias sociales de enorme envergadura, vinculadas al aumento de la exclusión y la pobreza. El asistencialismo, por su lado, se enmarca en la *obligación de parte del Estado de contener la pobreza, por vía de la distribución -cada vez más masiva- de planes sociales y asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas y movilizadas* (Svampa, 2005, p.37). Por último, *el Estado se encaminó hacia el reforzamiento del sistema represivo institucional, apuntando al control de las poblaciones pobres, y a la represión y criminalización del conflicto social.*

De este modo, la relación entre el Estado y las organizaciones sociales no resulta unívoca, ni parece responder a la consolidación de una misma lógica. Desde ambos lados, pareciera producirse un juego de potencias e impotencias respecto de las alternativas políticas de construcción de poder, tanto territorial como de intervención estatal.

1.4. Debates recientes en Argentina en torno de las políticas sociales

Hemos dejado para el final de este apartado una serie de discusiones recientes en torno de las políticas sociales y la exposición de algunas de sus definiciones. Este ordenamiento no es azaroso; es necesario dar previamente una serie de pasos antes de precisar aquello que puede entenderse por políticas sociales, y a partir de allí, ver qué lugar puede ocupar el PJJHD dentro de ellas. Desde el encuadre que fuimos construyendo, la forma en que se define y se conceptualiza a las políticas sociales no puede desentenderse de los problemas que resultan del modo de funcionamiento de las sociedades capitalistas. Como lo señalan Daniela Soldano y Luciano Andrenacci (2006, p.18):

Se pueden encontrar coincidencias en la literatura alrededor de dos conjuntos de cuestiones. En primer lugar, que los cambios en el funcionamiento de la economía capitalista han producido transformaciones en los modos de integración y en los problemas que se suelen entender como “cuestión social”. En segundo lugar, que si una política social cuyo centro de gravedad se situaba en la extensión de protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas, se tiende a pasar a otra cuyo centro de gravedad es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo.

La Argentina no resulta una excepción respecto de un proceso de reestructuración del modo de acumulación que afecta a la mayoría de las economías capitalistas, y que se puede sintetizar en la preeminencia de la lógica financiera por sobre la productiva (Lewkowicz, 2004; Bauman, 2003). Pero fronteras estatales hacia adentro, los problemas sociales a enfrentar (debido a dicha reestructuración) adquieren una tonalidad particular en relación al modo en que se ponen en juego dos cuestiones. Por un lado, el alcance y los efectos de las *reformas* (estatales, laborales, previsionales) llevadas a cabo durante la década de 1990. Por otro, los problemas inherentes al desarrollo de las capacidades estatales propias de un *Estado remanente*, [que] *es un estado deslegitimado socialmente, acusado de ineficiencia generalizada y regido por normas particularistas y excepcionales. Es un Estado que ha perdido la brújula y la continuidad, sin visión global ni de largo plazo* (Martínez Nogueira, 2004, p.151).

Para este autor, las características compensatorias que asumieron las políticas sociales en Argentina a partir de 1980, dirigidas a *paliar los efectos negativos de la reestructuración económica* (pp.156 y 157), se objetiva institucionalmente en la noción de *proyecto*. El proyecto supone la *parcialización y la segmentación de las políticas dirigidas a la pobreza. Los proyectos obedecen a procesos diferenciados, están localizados en ámbitos relativamente aislados del resto del aparato estatal, separados unos de otros, sometidos a mecanismos de control especiales y diseñados de modo que permanezcan apartados de las contingencias políticas y presupuestarias*. El financiamiento externo y la evaluación de los proyectos desde organismos no estatales son algunas de sus características salientes. En el mismo sentido, Luciano Andrenacci (2002) señala que el deterioro del empleo aumenta la necesidad de intervención por parte del Estado sobre un segmento cada vez más importante de la población, al tiempo en que ve limitado de manera creciente su presupuesto. El resultado es una *“fuga” hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones o gubernamentales y cofinanciada por organismos multilaterales* (Andrenacci, 2004, p.169).

Para Fabián Repetto y Javier Moro (2004), durante la década de 1990 se implementaron una serie de cambios en la política social: *dos de las ideas fuerza que actuaron como usinas promotoras de estas transformaciones fueron la descentralización y la focalización* (p.173). La primera supuso la transferencia de recursos y responsabilidades a las provincias y municipios. La segunda, implicó una postura crítica respecto de la visión

universalista de las políticas sociales y abocó por estructurar acciones que llegasen a sectores determinados de la población.

Siguiendo a Robert Castel, Luciano Andrenacchi suma un aspecto importante a los debates en torno de las políticas sociales: el problema de la afiliación. Si las políticas sociales pueden ser definidas como *la intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad* (Andrenacci, 2002, p.165) éstas parecen haber seguido un doble patrón. Por un lado, lo que Castel denomina *intervención en el centro*, y que refiere principalmente a la regulación estatal de la relación entre capital y trabajo. Por otro, la intervención en los márgenes, es decir, el desarrollo de acciones que tienen por objeto la población que no tiene posibilidades de acceder al empleo. A diferencia de la intervención en el centro, la intervención en los márgenes *suele ser una intervención sobre sujetos, no sobre estructuras* (Andrenacci, 2002, p.165) y aunque no puede ser confundida con la otra, busca asimilar *las condiciones de vida de los asistidos a la de aquellos integrados por la vía de las relaciones salariales* (p.167).

La experiencia de los últimos años en la Argentina ha llevado a relativizar los efectos del crecimiento económico como factor capaz de solucionar los problemas sociales de la población. En este contexto, *el aspecto asistencial [de la política social] ha pasado a ser el ámbito fundamental de las nuevas formas de intervención del Estado argentino* (Andrenacci, 2002, p.177). Se ponen en marcha entonces, una serie de estrategias para la detección de las poblaciones vulnerables que acentúa la lógica de la *focalización-desuniversalización* de las políticas sociales.

Otra de las características que asume la política social puesta en marcha en Argentina en los últimos años, es la *descentralización-desconcentración* (Andrenacci, 2004). Con estos términos, el autor alude a la tendencia a transferir responsabilidades desde el nivel nacional de la gestión estatal al nivel provincial o municipal (e incluso hacia las organizaciones no gubernamentales). Como indica Andrenacci, la búsqueda de cercanía *entre la gestión y la necesidad*, al tiempo en que tiende a resolver problemas de ineficiencia e inequidad, presenta otras consecuencias *difícilmente catalogables de inesperadas: una mayor eficiencia en el uso de la política social para conjurar el riesgo de estallidos sociales; y, en un número creciente de casos, la multiplicación del clientelismo político* (Andrenacci, 2004, p.179). Esta serie de transformaciones en la política social se completa, según Andrenacci, con la aparición de políticas activas de empleo puestas en marcha desde todos los niveles de la administración estatal.

Para terminar esta concisa descripción de los debates recientes acerca de las políticas sociales, queremos hacer referencia a una postura que resulta significativa. En octubre del año 2001 se llevaron a cabo las terceras jornadas académicas denominadas *El rol del Estado en el nuevo siglo*, organizadas conjuntamente por la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Plata. En uno de los trabajos expuestos en dichas jornadas (que luego se compiló junto con otros artículos) y cuyo autor es Daniel Campione (2002, p.76), se plantea que *quizá sea hora de pensar menos en términos de “gerenciamiento” desde el Estado de proyectos que interesan a la sociedad (o a un sector numéricamente reducido y económica y culturalmente privilegiado de ella) y hacerlo en términos de gestión desde la sociedad civil, voluntaria, comprometida con la problemática social y nacional, ajena en sus motivaciones y características a un modelo “funcionarial” [...].* Desde esta perspectiva, si el Estado no es capaz de resolver los problemas sociales, debe ser la sociedad quién se ponga en marcha atendiendo a sus recursos y sus intereses. La economía social emerge así, como otra de las perspectivas desde las que se espera poder resolver los problemas sociales, en los intersticios que la inoperancia de la agencia estatal parece dejar vacante.

El encuadre trazado invita a que intentemos ubicar al PJJHD, tanto en referencia a la agencia estatal, como a las políticas sociales en particular. Si bien sería posible establecer de modo especulativo estas coordenadas, no consideramos que sea el momento pertinente de hacerlo. En circunstancias en que la agencia estatal torna problemática, en que las políticas sociales habilitan tantas preguntas como certezas, nos parece que no hay que apresurarse a establecer una clasificación que cierre el sentido, allí donde, presumimos, se conjugan lógicas y estrategias diversas. En tal caso, antes de clasificar al PJJHD, intentaremos rastrear las alternativas que hicieron a su agenciamiento en el Estado.

2. Interrogantes y perspectivas teóricas y metodológicas en los trabajos académicos sobre el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

Introducción

Desde el momento de su lanzamiento, en abril de 2002, el PJJHD concitó un enorme interés. El carácter masivo con el que se lo concibió, su compleja relación con la institución trabajo y con el desarrollo de los movimientos sociales, constituyeron algunos de los motivos para ello. De tal manera, la enorme cantidad de textos y miradas que lo abordan, vuelve necesario establecer cuidadosamente la pertinencia y la justificación de la presente investigación en relación a los análisis que la anteceden. En este apartado nos proponemos establecer un diálogo con los trabajos que, bajo una u otra estrategia, han examinado el PJJHD. Este diálogo se constituye atendiendo a dos lineamientos generales. El primero de ellos interroga a la bibliografía existente acerca del PJJHD, intentando responder qué aspectos fueron abordados y cuáles quedan aún “pendientes” de ser analizados. El objeto, en este caso, resulta continuo y finito. El PJJHD puede descomponerse en una serie de partes que, como en un puzzle, los diversos trabajos de investigación pueden ir ensamblando. El segundo lineamiento no es temático, sino que involucra a las lógicas de abordaje¹⁷. Cada lógica constituye al PJJHD como un objeto propio, diferente y discontinuo respecto de las demás, en la medida en que implica una toma de posición respecto del Estado –atendiendo a que en muchos casos, esa mirada resulta un implícito que parece no requerir ser problematizado-.

2.1 Una breve caracterización del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

17 Con lógicas de abordaje nos referimos a los supuestos que, a veces explícitamente y otras de manera implícita, brindan consistencia a los argumentos, en la medida en que los referencian respecto de una determinada concepción del Estado.

Antes de adentrarnos en los diferentes abordajes que se han realizado del PJJHD, creemos conveniente exponer las que, como política social, han sido algunas de sus características distintivas. Para realizar esta exposición, y en la medida en que nuestro interés lo constituye la agencia estatal, hemos elegido reverenciarnos en las disposiciones que le dieron existencia formal. En tal caso, el alcance real del PJJHD -se quiere: la medida en que “las palabras han sido (o no) llevadas por el viento”- será evaluado a partir de la exposición de los trabajos que se han abocado a estudiarlo.

El PJJHD adquiere existencia formal a partir Decreto 565/02 promulgado el 3 de abril del año 2002 por el Presidente de la Nación Eduardo Duhalde, que luego será reglamentado por la Resolución 312/02 del MTEySS (Neffa, 2008). El Decreto 565/02 está organizado en dos partes. En la primera de ellas se ubican los Considerandos, mientras que en la segunda se encuentran los Artículos que brindan el carácter ejecutivo a la disposición.

De los Considerandos se destaca el primer párrafo en donde se inscribe al PJJHD dentro del Derecho Familiar a la Inclusión Social:

“[...] Que en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se reconoce el Derecho Familiar a la Inclusión Social.”

Esta inscripción pudo deberse a razones diversas. La primera de ellas es que de este modo se evitaban *los problemas de la focalización que hubieran demorado la implementación al tener que discriminar quienes eran los beneficiarios* (Neffa, 2008, p.80). En relación a la coyuntura política, no se puede soslayar el hecho de que otorgar al PJJHD el estatuto de Derecho evitaba tener que pasar por la instancia legislativa para su aprobación y legitimación. Pero este recurso de apelación al Derecho no hubiese sido posible de no mediar una ideología de los derechos capaz de brindar las condiciones de posibilidad necesarias (Abad, Cantarelli, 2010).

Dentro de los Considerandos, el séptimo párrafo también resulta significativo en la medida en que ubica a la educación formal como horizonte de intervención posible del PJJHD. Asimismo, el hecho de que la terminalidad educativa sea enunciada en los Considerando y no en los Artículos “prescriptivos” del Decreto es un dato relevante a la hora de analizar, como se hará en el capítulo 3, las alternativas que atravesó el desarrollo del

Componente de Terminalidad en el MTEySS (alternativas que serán ponderadas a partir del discurso de los funcionarios):

“[...] Que, en tal sentido, es necesario garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas a la educación formal y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes y jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral [...]”

En ese mismo sentido, Neffa (2008, p.81) señala que el PJJHD no establecía [en sus inicios] la obligación de llevar a cabo una contraprestación por parte de los beneficiarios. [Y que] esta disposición fue adoptada luego de su creación para responder a las críticas formuladas [...] a una política social que se contentara con asistir a las víctimas de la crisis con un ingreso monetario sin solicitarles una contrapartida. De los Artículos que constituyen al Decreto 565/02 resulta pertinente recuperar una serie de aspectos. El primero de ellos es que fijan la agencia vinculada a la puesta en marcha del PJJHD en el MTEySS, y en este sentido, establecen una serie de tareas que este Ministerio tiene que desarrollar¹⁸. El segundo es que el Decreto establece, en el Artículo 2, cuáles son las condiciones necesarias para ser sujeto de derecho al beneficio: “[...] jefes/as de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.”

¹⁸ Artículo 7: “El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL diseñará los programas de formación profesional y de capacitación, atendiendo principalmente los destinatarios a los titulares del PROGRAMA, orientados a aquellas actividades productivas de mayor dinamismo, como así también a las que promuevan el desarrollo y el bienestar de la comunidad, de modo que permita una reinserción más rápida de los titulares.”

Artículo 8: “El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL creará el Registro de Empleadores, destinado a todas las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar a los beneficiarios del PROGRAMA para el desarrollo de actividades laborales, mediante la suscripción de los correspondientes convenios a nivel Nacional, provincial o municipal.”

Artículo 11: “El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, establecerá los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio, así como las actividades incluidas en el artículo 8° del presente Decreto. LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) continuará a cargo del REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.”

Artículo 14: “El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL será la autoridad de aplicación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, pudiendo a esos fines dictar las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, previendo las adecuaciones necesarias y permanentes para el mejor cumplimiento de los objetivos del PROGRAMA”

Pero a pesar de que en la norma de creación no se mencionaban topes en cuanto al número de beneficiarios, por una norma interna del MTEySS sólo pudieron acceder al programa quienes se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002 (Neffa, 2008, p.79). Aún así, el PJJHD llegó a tener cerca de 2 millones de beneficiarios (a los que se les asignaba un subsidio de \$150 mensuales¹⁹), lo que lo convirtió en una política de enorme envergadura (tanto por el número de beneficiarios, como por el impacto presupuestario en el PBI).

Cabe mencionar en esta breve descripción de los rasgos característicos del PJJHD a los Consejos Consultivos. Para ello vale detenerse en el Artículo 9 del Decreto 565/02:

“El PROGRAMA tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los municipios.”

“El control en la adjudicación y la efectivización del mismo será ejercido por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan.”

Los Consejos Consultivos Municipales tenían por función analizar y evaluar las solicitudes de beneficio, asignar las contraprestaciones para someterlas al MTEySS [...] y al mismo tiempo controlar la implementación del Plan (Neffa, 2008, p.120). Debido al carácter obligatorio que estos Consejos tenían respecto de la gestión del PJJHD (y que se desprenden del citado Artículo 9), fueron creados más de 800 en el lapso de un año (Neffa, 2008, p.120).

2.2 El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿continuidad o novedad?

Un primer relevamiento a las investigaciones que abordaron el PJJHD puede llevarse adelante a partir del modo en que cada una de ellas responde la pregunta por la novedad de esa política social: ¿en qué medida el PJJHD constituyó una política social innovadora? Y en tal caso, ¿en qué consistió esa innovación? En los trabajos sobre el PJJHD es posible encontrar dos modos de resolución de estas preguntas. El primero consiste en la búsqueda de antecedentes concretos, en Argentina u otros países, de políticas sociales afines al PJJHD (y

¹⁹ En el momento de establecerse un monto de subsidio de \$150, el salario mínimo se situaba en \$200 y *ambos se situaban por debajo de la línea de pobreza* (Neffa, 2008, p. 79).

que pudieran constituirse en sus antecedentes). El segundo, en cambio, establece un diálogo entre las características distintivas del PJJHD y la conceptualización existente respecto de las políticas sociales, del que se desprenderá el carácter innovador o conservador del Plan.

Dentro de la primera modalidad, cabe consignar el trabajo de Claudia Anzorena (2009) acerca de la experiencia del Plan Piloto Jefas de Hogar Desocupadas en la Provincia de Mendoza, que funcionó desde el año 2000 hasta el 2006. Si bien hay diferencias claras con el PJJHD, hay dos rasgos que los articulan. El primero es la referencia a las jefas de hogar (aunque no acerca de los jefes, en lo que se puede visualizar un componente de género distinto), a las que se asignaba un beneficio mensual de \$150. El segundo, consiste en establecer la finalización de los estudios formales de educación básica o media como contraprestación, con lo que se resalta el propósito educativo (y no asistencial) del plan mendocino²⁰.

Por su parte Laura Golbert (2004, p.22), ubica como antecedente del PJJHD, al Programa Trabajar²¹:

Una de las lecciones extraídas de la gestión del Programa Trabajar y que fue incorporada en el diseño del programa que estamos analizando [PJJHD], es que la determinación de quién era el beneficiario no estuviera determinada por el propio programa, sino que fuera la misma familia quién decidiera quién era [...] el beneficiario directo del plan.

Otro de los puntos de contacto entre el PJJHD y el Programa Trabajar, es la tendencia del Estado a concentrar sus recursos en un solo plan, limitando la diversificación de los programas sociales.

Es también Laura Golbert (2004) quién ubica como referencia de los Consejos Consultivos (otro de los rasgos característicos del PJJHD), al Plan Solidaridad (o Plan Integral de Ataque a la Exclusión Social) que fue diseñado durante el gobierno de la Alianza, pero que nunca llegó a ponerse efectivamente en marcha. *Los objetivos [del plan Solidaridad] eran*

²⁰ Si bien el componente educativo no fue el que primó inicialmente en el PJJHD, con el tiempo fue adquiriendo un peso cada vez mayor. Este incremento del componente educativo será abordado a partir de la mirada de los funcionarios del MTEySS en el capítulo 3 de la presente tesis.

²¹ El Programa Trabajar “es el principal programa de empleo público focalizado existente en Argentina [...] nace en 1996 con el objeto de financiar mano de obra para la realización de proyectos comunitarios, orientados a satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población con menores recursos. Para ser beneficiario, la persona debía estar desocupada y ubicarse por debajo de la línea de pobreza.” (Ronconi, 2002).

focalizados y se dirigían a asegurar la nutrición, la salud y la educación de los hijos, pero su ejecución fue muy compleja, pues no se contaba con fuerza de trabajo calificada y con experiencia para esas tareas y se tropezó con muchas dificultades (Neffa, 2008, p.75).

Pero las resonancias con el PJJHD no terminan en la frontera Argentina. Archidiácono, Pautassi y Zibecchi (2009, p.2) establecen que:

En rigor, por períodos históricos, se pueden ubicar dos secuencias de programas: [...] aquellos que provienen del comunmente denominado “Consenso de Washington”, que consistieron en baterías de programas sectoriales con componentes específicos vinculados a: salud, educación, vivienda e infraestructura básica. [...] En un segundo momento, se transforman los anteriores programas sectoriales, en una suerte de únicos programas con cobertura en muchos casos masiva: son los denominados programas de transferencias condicionadas de ingresos que ya llevan casi una década de implementación.

La mirada de estas autoras ubica al PJJHD en un contexto más amplio, dentro de un cambio de perspectiva acerca de la puesta en marcha de las políticas sociales. En este sentido, las autoras refieren un antecedente importante de este tipo de programas, el *Worker Profiling and Reemployment Services System* que funciona en los EEUU desde la década de 1970, y en el cual, *las características constitutivas de los individuos – y no sus potencialidades o las transformaciones estructurales del mercado laboral –, pasan a conformar las variables de inserción.* (Archidiácono, Pautassi, Zibecchi, 2009, p.6). Las autoras remarcan que, además, es posible encontrar programas similares en Canadá, Alemania, Australia y los Países Bajos.

Queda recorrer ahora la segunda modalidad a partir de la cuál se intenta ubicar al PJJHD en relación a su carácter novedoso (o conservador): el marco teórico disponible acerca de las políticas sociales. Para Corina Rodríguez Enríquez y María Fernanda Reyes (2006, p.22) es precisamente en la novedad del PJJHD donde reside su fortaleza: *Tanto la masa de recursos como la extensión de su cobertura, resultaron un punto de inflexión en la gestión de políticas asistenciales a nivel nacional. Aquí radica una de las fortalezas del programa: el reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad en la atención de las situaciones de carencia de los ciudadanos.* Giacometti y Monza (2003), refuerzan esta posición a partir del hecho de que los recursos destinados a la aplicación del PJJHD llegaron a representar el 1% del PBI. En la misma línea se sitúa la posición oficial. El Ministerio de Trabajo Empleo y

Seguridad Social (MTEySS, 2003)²², a la hora de referirse al PJJHD, lo hace en los términos de una nueva forma de realizar políticas laborales y sociales en ruptura con la línea focalizada o de subsidio.

La discusión acerca del carácter universal o focalizado del PJJHD constituye un punto de inflexión respecto del cual se establecen diferentes posiciones acerca del Plan. Julio Neffa (2008, p.84) define al PJJHD como *una transferencia monetaria a las personas desocupadas [...] cuyos núcleos familiares cuenten con determinadas características. El acceso al Plan está entonces condicionado*²³. Archidiácono, Pautassi y Zibecchi (2009, p.4) señalan que debido a su masividad, se produce una profunda confusión: *se los cataloga de universales, pero son programas focalizados ampliamente masivos. En otros términos, no están diseñados desde un principio de universalidad y, mucho menos aún, desde un enfoque de derechos*. La alusión a la dimensión de los derechos no es casual. No sólo porque, como vimos, constituye una parte central del imaginario de nuestra época, sino porque es la referencia que el mismo PJJHD (que el mismo Estado) establece como instancia de legitimación. El PJJHD se legitima a partir ser inscripto dentro del *Derecho Familiar de Inclusión Social* (derecho que se enuncia, por otra parte, a instancias de la puesta en marcha del PJJHD).

Para el documento elaborado por el CELS (2003), el análisis del problema de la universalidad requiere, además, incluir el carácter de la intervención. En este sentido, el PJJHD es limitante no sólo porque no abarca universalmente al conjunto de la población, sino por el carácter mismo de la intervención que propone. Se establece así una diferencia entre las *políticas sociales* y las *políticas asistenciales*. *Las primeras buscan proteger al individuo de los riesgos materiales y de las inseguridades materiales individuales típicas [...] a través de una acción estatal basada en la ley formal, garantizada mediante derechos sociales y por medio de la intervención técnico-administrativa del aparato estatal* (CELS, p.13). En cambio, los segundos, los asistenciales (dentro de los que ubica el PJJHD) asisten directamente a las familias, a condición de que éstas satisfagan ciertas características (jefe de hogar desocupado, etc.). Este esquema, según el informe del CELS, crea responsabilidades individuales al tiempo en que no se provee de recursos para afrontarlos; se aumenta la dependencia de las personas y en ningún caso se promueve la autonomía. El PJJHD puede definirse entonces *como una política asistencial focalizada de transferencia directa de ingresos* (CELS, 2003, p. 14).

²² Llamamos la atención respecto de que esta posición oficial del PJJHD es bastante posterior a su lanzamiento. Esto permite introducir una pregunta respecto a si esta postura fue la que originalmente estableció el MTEySS en el momento del lanzamiento del PJJHD o fue producto de un proceso de cristalización de diferentes interpretaciones.

²³ Las bastardillas no son nuestras.

En el mismo sentido se pronuncian Corina Rodríguez Enríquez y María Fernanda Reyes (2006). El carácter universalizador del programa excluye a importantes sectores de la población desocupada, como los inactivos o los jefes sin hijos. Asimismo, estas autoras -pese a reconocer en la transferencia monetaria un mecanismo válido de atención a las necesidades- señalan que el PJJHD no rompió el paradigma del asistencialismo en el que se imponen valores y modos de vida a cambio del beneficio. La dependencia con el Estado se agudiza en la medida en que el monto del beneficio (150 pesos) es reconocido como insuficiente, y además, no discrimina respecto de la composición de los hogares: *impacta con menor fuerza allí donde más se necesita*.

La cuestión acerca del cálculo del valor del beneficio es un aspecto sumamente significativo y que va a requerir ser tratado específicamente. El informe del CELS (2003) refiere el monto del beneficio respecto al índice de precios establecido por el INDEC, que para el mes de abril de 2003 ubicaba la canasta básica de alimentos en 106,55 pesos y la canasta básica total en 232,28 pesos. En la medida en que el monto del beneficio no se ajusta a un valor *objetivo*, ya sean la canasta de indigencia o la pobreza, multiplica su carácter *significante*. En tal sentido, bien vale la pregunta: ¿qué paga el PJJHD? ¿Qué pagan 150 pesos?

2.3 El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y la crisis de 2001

Hasta ahora hemos organizado la presentación de algunos abordajes del PJJHD en relación a dos modos de responder a la pregunta por su novedad: respecto de sus *precursores* y del marco de conceptualización de las políticas sociales. Incluso, bajo esta segunda modalidad, hemos presentado una serie de definiciones que enmarcan al PJJHD. Pero una segunda forma de relevar los trabajos que abordaron al PJJHD nos lleva inevitablemente al diálogo que éstos establecen con las particulares condiciones que se vivían en la Argentina en el año 2001. Respecto de estas condiciones, la novedad puede quedar subsumida: son las circunstancias las que explican la especificidad de una intervención estatal como la del PJJHD y la variación respecto de las políticas sociales anteriores. En este caso, el PJJHD se evalúa frente a una serie de parámetros estructurales (desocupación, actividad económica, pobreza) a partir de los cuales readquiere sentido y pierde arbitrariedad. Pero también pueden ser las condiciones políticas las que llevan al Estado a tomar una serie de decisiones *contra* su voluntad.

En lo que sigue, aunque no va a quedar de lado la preocupación temática respecto del PJJHD, vamos a interesar poner de explicitar la forma en que las investigaciones que abordaron el Plan respondieron a un conjunto de preguntas (dado el particular contexto que se vivía en la Argentina de finales de 2001 y principios de 2002): ¿Qué tipo de intervención estatal supone la puesta en marcha del PJJHD?; ¿qué rol y posibilidades se le asignan al Estado?; ¿qué es lo que se le demanda?

El libro de Julio Neffa (2008), a nuestra consideración el trabajo más completo que puede encontrarse sobre el PJJHD, lleva por título: *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del PJJHD*. Fiel a este título, el libro cuenta con una extensa primera parte de análisis de las características del mercado laboral argentino entre los años 1974 y 2002. Esta primera parte, además de introducir al lector en un conjunto de registros históricos y conceptuales, establece una serie de parámetros técnicos para la evaluación del PJJHD. A partir de ellos, la intervención estatal puede evaluarse en función de sus efectos sobre unas condiciones estructurales de origen, que tienen por centro la tasa de actividad, el mercado de empleo y el índice de pobreza.

En la misma perspectiva, Juan Martín Graña y Damián Kennedy (2003, p.2) señalan que *El Plan [PJJHD] ha recibido críticas desde diversos sectores, las más de las veces, creemos, basadas en concepciones ideológicas previas y no en lo que surge a partir de la lectura de la información*.

Es conveniente indicar que una evaluación del PJJHD desde un punto de vista técnico, no queda exenta de sus implicancias políticas. Incluso, evaluar al PJJHD desde una mirada experta, puede resultar un modo de legitimar (políticamente) una intervención estatal frente a otras posiciones que la cuestionan.

Aunque el libro de Julio Neffa señala las particulares condiciones políticas existentes al momento de ponerse en marcha el PJJHD, no pone el acento en ellas y las menciones a los grupos piqueteros, la CTA, el FRENAPO, la misma Mesa de Diálogo Argentino, tiene un carácter más contextual que causal. A diferencia de esta postura, la de Laura Golbert (2004) puede verse como su contracara. Comienza por describir el contexto del 2001 a partir de parámetros estructurales (tasa de desocupación, indigencia, pobreza), pero a la hora de evaluar la puesta en marcha del PJJHD, va a poner el acento en la coyuntura política. Es la demanda social, y su organicidad en los grupos piqueteros, lo que “fuerza” al Estado a invertir los pocos recursos disponibles en tomar medidas para paliar los efectos sociales de la crisis.

La posición que visualiza a la coyuntura política como causa determinante de la puesta en marcha del PJJHD, parece modular entre dos polos. Por un lado, el que considera al PJJHD como una conquista social. Por el otro, el que evalúa al PJJHD como la continuación, por otros medios, de prácticas que no hacen más que acentuar la dependencia de la población hacia el Estado y, por consiguiente, la capacidad de éste para establecer un régimen de dominación.

¿Quiénes son los beneficiarios del PJJHD (tanto los formalmente establecidos por el Plan, como los que realmente pudieron acceder al beneficio)? Rosalía Cortés, Fernando Groisman y Augusto Hoszowky (2003), intentan dar respuesta a esta pregunta. Se reconoce en su trabajo que las condiciones formales para el acceso al Plan no alcanzan para definir con precisión las características de la población objeto; problema que se agudiza si se toma en cuenta el contexto de fuerte fragmentación social que atraviesa la Argentina en el año 2002 y la multiplicidad de situaciones particulares que ésta produce. Las investigaciones que se ubican en esta perspectiva, como la recientemente mencionada, la de Julio Neffa (2008), Pautassi (2003), emprenden entonces una indagación, en su mayor parte estadística, para tratar de determinar las características de la población objeto del PJJHD y las trayectorias laborales de los beneficiarios. Asimismo, los aspectos compensatorios del PJJHD acentúan esta preocupación: ¿en qué medida puede decirse que el beneficio o la contraprestación laboral logra, efectivamente, mejorar las trayectorias ocupacionales de los beneficiarios?

A medida que los trabajos se extienden temporalmente en la década del 2000, se evidencia la importancia de otra dimensión para interrogar los efectos del PJJHD sobre la población objeto: las diferencias de género. El interés por este aspecto se acentuó en la misma medida en que iban cobrando fuerza los proyectos gubernamentales que apuntaban a una reestructuración del PJJHD. Finalmente esta reestructuración se llevaría adelante y se esperaba que:

750.000 madres beneficiarias del PJJHD pudiesen optar por pasar al Plan Familias por la Inclusión Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y [por otra parte] la creación de un Seguro de Capacitación y Empleo para el resto de los beneficiarios, que estaría bajo la órbita del Ministerio de Trabajo (Calvi, Zibecchi, 2005, p.23).

En conexión temática con el abordaje anterior, pero desde una estrategia diferente, una serie de trabajos intentan visualizar los efectos subjetivos que produce constituirse en

beneficiario del PJJHD. Dentro de esta línea, es posible encontrar diferentes posiciones, de las cuales, a propósitos del presente texto, cabe mencionar dos. Por un lado, la que busca identificar, a partir del diálogo con los beneficiarios, cuáles son esos efectos. Efectos que, además, deben comprenderse dentro de un conjunto complejo y problemático de procesos que hacen a la construcción de la identidad, a los vínculos familiares y a las experiencias laborales y políticas. Dentro de esta perspectiva, destacamos los trabajos de Costa (2007) y Malena Hopp y Agustina Gradín (2007).

Por otro, la que visualiza en el hecho de ser beneficiario de un plan la condición de posibilidad para la producción de una territorialidad y una experiencia subjetiva propias:

“Bajo planes” es una categoría social, pero también una categoría analítica. Es decir, puede ser reconstruida a partir de los registros de campo, en que la frecuencia con que aparece en boca de los mediadores y perceptores permite visualizarla como una imagen sintetizadora del modo en que éstos conceptualizan las relaciones que producen y en las que viven” (Cravino, Fournier, Neufeld, Soldano, 2002, p.57).

En este segundo caso, el efecto subjetivo producido por el hecho de ser beneficiario de un plan resulta inaugural y constitutivo. Esto significa dejar de considerar a los perceptores de los planes en términos pasivos y comenzar a visualizarlos en la forma en que éstos pueden resignificar su pertenencia al plan (lo que los lleva a la producción de nuevas identidades y de prácticas). La riqueza de esta perspectiva puede reconocerse en el texto de Svampa y Pereira (2003), *Entre la ruta y el barrio*. Para este texto, además, la intervención estatal a partir del PJJHD no resulta subjetivamente negativa. Sobre el trasfondo de una subjetividad instituida, ligada generalmente al asistencialismo y el clientelismo y, en lo laboral, a la cristalización de una situación de exclusión del mercado de empleo, es posible reconocer también la producción de operaciones y modos de apropiación colectivos que hablan de un proceso de subjetivación. Este efecto no fue previsto por la intervención estatal (es pese o más allá de ella) y su potencia, muchas veces, consiste precisamente en eso.

2.4 El PJJHD entre los Derechos y los límites de la agencia estatal

Como señalamos oportunamente, el gobierno de Duhalde busca legitimar el PJJHD en el plano de los derechos. Dado que no cuenta con el Congreso para poder darle al PJJHD el estatuto de ley (Neffa, 2008) recurre al espacio socialmente legitimado de los derechos²⁴. Por esta mediación busca que el PJJHD no quede inscripto como una voluntad particular del gobierno, sino como expresión de un universal: el “Derecho Familiar de Inclusión Social”. Pero esto, en algunos de los trabajos que abordan al PJJHD, produce un efecto interesante. Pilar Archidiácono (2007) se propone comparar el contenido formal del Plan y sus objetivos, en referencia a lo establecido por la instancia de legitimación del PJJHD: genéricamente, los Derechos Humanos. La autora se propone explicitar las tensiones existentes entre un Estado que se ubica como salvaguarda y defensa de los Derechos, al mismo tiempo en que en sus políticas concretas, parecieran desconocerlos. El PJJHD deja de ser entonces una intervención particular, en tanto política social, y es visto desde el ideal establecido por los derechos humanos. Como hemos visto, este no es el único trabajo que aborda al PJJHD y lo interpela respecto de la distancia entre una enunciación universal, y unas acciones que no lo son. Distancia que puede reconocerse en la clasificación del PJJHD como un *programa focalizado ampliamente masivo*. La cuestión es que no hay política social universal, dado que lo universal es una categoría política y no social. Toda política se particulariza inevitablemente en lo social. Por lo tanto, interpelar al Estado desde un universal implica no considerarlo como agencia. Será posible, bajo la lógica de lo universal, sancionarlo moral o jurídicamente, pero resulta dificultoso pensar el estatuto de una intervención particular como la del PJJHD.

Aunque de manera breve, consideramos conveniente aludir a otro trabajo que busca ponderar al PJJHD respecto de las posibilidades institucionales del mismo Estado. La referencia no se establece externamente, como en el caso anterior, sino que intenta trazar los límites y las potencialidades del PJJHD en función del marco institucional en el que se concibió:

La implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados requirió de una estructura organizacional compleja, con múltiples niveles operativos y con centralizada

²⁴En una reunión de trabajo con Gerardo Aboy Carlés, éste aportaba otro elemento en dirección de comprender la decisión de Eduardo Duhalde de no enviar el PJJHD a tratamiento parlamentario: evitar tener que “compartir” el rédito político del Plan con la oposición.

gestión política pero no supuso la creación de nuevos niveles de administración sino la incorporación de ámbitos de participación ciudadana representada a través de los “Consejos Consultivos” (Módolo, 2004, p.5).

La alusión a la dimensión institucional del Estado es extremadamente significativa para la perspectiva que queremos desarrollar, en la medida en que hace referencia a una condición que está en inmanencia con la misma agencia estatal. Desde el gobierno de la Alianza, se intentan establecer cambios en la estructura institucional en torno del Ministerio de Desarrollo Social. Incluso, Patricia Bullrich asume, ya en el final del gobierno de De La Rúa, como Ministra de Seguridad Social; ministerio que en lo operativo nunca se pondría en marcha, pero cuya existencia fue evaluada luego por Duhalde. El doble estatuto de la política social parece estar en juego. Por un lado, la necesidad de gestionar operativamente el PJJHD; responsabilidad que recayó en el MTEySS. Por otro, la legitimación de una política *redistributiva*, que está bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.²⁵

¿De dónde provienen las lógicas de abordaje? ¿De dónde surge que al Estado se lo interpele desde lugares tan diversos? Quizá haya que entender a las lógicas desde una perspectiva histórica. Si no me puedo bañar dos veces en el mismo río, no sólo es porque el río ya no es el mismo, sino porque el sujeto tampoco lo es. Los abordajes temáticos y lógicos respecto del Estado se modifican en la medida en que tanto el Estado, como el sujeto que lo interpela, cambian. Enunciados contemporáneos acerca del agotamiento del Estado o la alteración de su estatuto serían impensables en otra época; serían impensables para otro sujeto.

El recorrido por los diferentes abordajes nos puede permitir establecer la pertinencia del trabajo de investigación que emprendemos. Temáticamente, no hay una interrogación por los funcionarios estatales, tanto los que tuvieron responsabilidad política, como los que tuvieron responsabilidad técnica. Desde la perspectiva teórica que esbozamos: sin ellos no hay agencia. Pero ellos no son una sustancia, sino una subjetividad. Nos interesa visualizar entonces cuáles son los recursos simbólicos e institucionales que estuvieron en juego al momento de poner en marcha el PJJHD. Entendiendo que es un Plan que pudo no ser o que pudo ser de otra forma y que esto no puede responderse si no se interroga a la misma agencia estatal.

²⁵ En el mismo sentido la división del PJJHD en el Plan Familias (Ministerio de Desarrollo Social) y el de Capacitación y Empleo (MTEySS).

La lógica de abordaje que proponemos nos indica que no es en exterioridad al Estado la única referencia a la que tenemos que atender. No alcanza con dar cuenta de las condiciones estructurales y las políticas (pero tampoco alcanza sin ellas). Tratar de comprender la agencia estatal en sus propios términos, implica suspender la lógica que la sanciona al Estado por lo que debería hacer y no hace; por lo que debería ser distinto y no es.

Un trabajo de Ana Lucía Grondona resulta emblemático para la perspectiva de abordaje que queremos desarrollar. Al comenzar dicho trabajo, la autora indica que se ubica dentro de una perspectiva *foucaultiana*. Es por ello que va a considerar a las políticas sociales como *discursos*. Su objetivo entonces, es inteligir el discurso específico que atraviesa el texto formal del PJJHD. Esta perspectiva le permite distinguir que, *a diferencia del “Programa Trabajar”, alrededor del plan jefas y jefes hay una polifonía y plural nominación* (Grondona, 2007, pag.7). De tal modo, rastrea estas voces y establece cuatro lógicas que se entrecruzan en la discursividad del PJJHD: la tecnocrática, la pragmática, la moral y una última ligada a los Derechos. El objetivo propuesto por la autora consiste en establecer relaciones entre esas distintas discursividades; tratar de distinguir si es que una predomina sobre las otras o si hay una polifonía entre ellas. Consideramos que la mirada de esta autora abona el planteo del presente trabajo en el sentido de que no intenta ver, a priori, cuanto Foucault hay en el Estado; cuánta biopolítica o cuánto panóptico. Se trata de rastrear los diversos discursos que conforman el texto del PJJHD. ¿Será que los diferentes discursos remiten a modos diversos de agenciarse en el Estado por parte de sus funcionarios y por tanto, de producir intervenciones en diferentes registros; o serán expresiones de un modo único de lo estatal, aún no del todo inteligible?

Respecto de esta última pregunta, resulta relevante mencionar dos líneas de investigación que han adquirido una visibilidad creciente en los últimos años. Dichas líneas se han abocado, directa o indirectamente, a la comprensión de las prácticas al interior del Estado. La primera de ellas puede reconocerse en los trabajos compilados por Plotkin y Neiburg, (2004) y por Plotkin y Zimmermann (2012). Estos trabajos se proponen, desde una perspectiva histórica, explorar los vínculos existentes entre el discurso social experto (con sus dinámicas de funcionamiento específicas) y el saber que atraviesa y legitima a las políticas estatales. La segunda línea, y en este caso desde una mirada sociológica, comprende los trabajos compilados por Morresi y Vommaro (2011). Dentro de estos trabajos hay uno en el que resulta pertinente detenerse: Luisina Perelmiter (2011). En este trabajo, la autora analiza las lógicas contrapuestas desde las que los Equipos Técnicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación otorgan sentido a las tareas que realizan -a su estar allí- y, por tanto

también, al propósito que confieren a la intervención estatal. Esta línea de análisis resulta significativa por varios motivos. El primero de ellos es que toma como objeto de estudio a los propios funcionarios estatales (a los Equipos Técnicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y además lo hace en el contexto actual. La segunda es que no sustancializa respecto de lo que debe ser un funcionario estatal, sino que se interroga por las variadas lógicas existentes (técnica, política y sentimental) en el discurso de los Equipos Técnicos. Esto permite avanzar en la descripción de la relación que se establece entre los sentidos con que los funcionarios habitan Estado y la construcción de la propia agencia estatal.

3. Alternativas en torno de la puesta en marcha del PJJHD: el discurso de los funcionarios políticos

Introducción

El recorrido realizado a lo largo de los dos primeros capítulos respondió a un doble propósito. Por un lado, explicitar el marco conceptual a partir del cual se busca brindar consistencia al problema de investigación. Sintéticamente, las posibilidades de abordar una política social desde la perspectiva de la agencia estatal. Por otro, consignar las diferentes perspectivas de análisis con que se abordó al PJJHD, prestando especial atención a los trabajos que han resultado referenciales para los propósitos de la presente investigación.

Habiendo llegado entonces a este punto, se impone una pregunta metodológica: ¿cómo dar cuenta empíricamente de las alternativas que hicieron que el PJJHD se agenciase en el Estado?

Vamos a dedicar el inicio de este tercer capítulo a presentar formalmente los objetivos de la investigación y a señalar algunos de los problemas metodológicos más relevantes que ella presenta. Este trayecto inicial permitirá, además, visualizar el recorrido que seguiremos en este capítulo, consistente en rastrear en los medios de comunicación el discurso de los funcionarios políticos²⁶ que tuvieron responsabilidad directa en la puesta en marcha del PJJHD hacia fines del año 2001 y principio del 2002. Asimismo, y aunque no nos resulte posible agotar la descripción de las diversas posiciones trazadas por otros actores sociales y políticos, consideramos que para comprender las alternativas que estuvieron vinculadas a la puesta en marcha del PJJHD, resulta necesario contar con esa referencia. Esta descripción de los discursos de los funcionarios políticos, y algunos que hacen a las posiciones de actores relevantes respecto de las políticas sociales, preparará el terreno para, en el capítulo 4, dar lugar a la voz de los funcionarios y equipos técnicos del MTEySS vinculados a la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar²⁷.

26 Un detalle de los funcionarios políticos vinculados a las gestiones de Fernando De La Rúa y Eduardo Duhalde en general, y al PJJHD en particular, puede encontrarse en el Anexo de este trabajo.

27 Las entrevistas realizadas a los funcionarios y equipos técnicos del MTEySS merecerá un apartado metodológico específico al comenzar el capítulo 4 de la presente investigación. No obstante vale adelantar que la misma dinámica de estas entrevistas es la que llevó a extender la descripción de las alternativas que hicieron a la implementación del PJJHD hasta fines del año 2006.

3.1 Formalización de los objetivos de investigación

Antes de dar cuenta de las decisiones metodológicas que hacen al desarrollo de la investigación (y que van a permitir también la ponderación de los datos obtenidos y de su posterior análisis) consideramos necesario dedicar un momento a formalizar los objetivos de la investigación.

De tal modo, el objetivo general se propone:

Identificar y analizar las alternativas que estuvieron en manos de los funcionarios estatales, tanto políticos como de carrera, en la puesta en marcha y la implementación del PJJHD entre septiembre de 2001 y diciembre de 2006.

Este objetivo general de investigación soporta en tres objetivos específicos.

El primero de ellos plantea:

a. Relevar las posturas y los proyectos de los funcionarios políticos y de los actores no estatales respecto de las políticas sociales en el período septiembre de 2001 - mayo de 2002.

Siendo sus principales ejes de análisis:

a.1 ¿Cuáles eran las demandas de los actores no estatales hacia los funcionarios políticos y hacia la gestión estatal en relación a la implementación de políticas sociales?

a.2 ¿Cuál es el peso que tienen la transparencia y la eficiencia en el discurso de los funcionarios estatales y los actores no estatales en la definición de aspectos concretos del PJJHD?

a.3 ¿Reconocen los funcionarios políticos algún antecedente, estatal o no estatal, que legitima sus decisiones respecto del PJJHD?

El segundo objetivo específico se orienta a:

b. Identificar los recursos institucionales que incidieron en las decisiones de los funcionarios, políticos y de carrera, para la puesta en marcha y la implementación del PJJHD entre septiembre de 2001 y diciembre de 2006.

Y sus ejes de análisis:

b.1 ¿Cuáles fueron los problemas institucionales más importantes que tuvieron que ser resueltos?

b.2 ¿Se utilizaron recursos institucionales no estatales? Y de ser así: ¿de qué agencias y para qué?

b.3 ¿Cómo incidieron los factores institucionales en la elaboración de las contraprestaciones vinculadas al PJJHD?

Finalmente, el tercer objetivo específico busca:

c. Identificar, en el discurso de los funcionarios políticos y de carrera vinculados a la puesta en marcha y la implementación del PJJHD entre septiembre de 2001 y diciembre de 2006, los argumentos y valoraciones mediante los cuales intentan agenciarse en el espacio estatal.

Con los siguientes ejes de análisis:

c.1. ¿Cuál es el perfil profesional de los funcionarios de carrera y mediante qué recorridos y formas de contratación llegan a asumir responsabilidades en la gestión del PJJHD?

c.2 ¿Cuáles eran las discusiones de los funcionarios de carrera tenían respecto de las políticas sociales en general y de la puesta en marcha y la implementación del PJJHD en particular?

c.3 ¿Cuáles fueron los criterios utilizados por los funcionarios para legitimar las decisiones tomadas respecto del PJJHD?

3.2 Encuadre metodológico (parte I)

Como se explicitó, el propósito de la presente investigación consiste en abordar al PJJHD desde la perspectiva de la agencia estatal. Esto implica considerar, como señalamos en el capítulo 1, que la contingencia constituye un término propio de la intervención estatal: el

PJJHD pudo no haber existido, o pudo haberlo hecho de una forma diferente respecto de la cual lo hizo. Asimismo, las alternativas y las decisiones que estuvieron en manos de los funcionarios estatales se vinculan con el modo en que esos mismos funcionarios constituyen simbólica y prácticamente su lugar en el Estado.

Estas consideraciones generales presentan, desde el punto de vista de las decisiones metodológicas, dos problemas a los que es necesario atender. El primero de ellos refiere a los límites que cualquier metodología encuentra a la hora de querer construir un registro que permita visualizar el plano de lo contingente o lo posible. Porque ya resulta bastante complicado dar cuenta de lo que *es*, para además intentar producir algún registro en el orden – valdría decir conjetural- de aquello que pudo ser. Pero en la medida en que ese registro está asociado a la formulación de un problema sociológico consideramos que es posible retraducirlo metodológicamente.

El segundo problema metodológico, en este caso vinculado al modo en que se agenciaron los funcionarios en relación al PJJHD, remite a la posibilidad efectiva de reconstruir, retrospectivamente desde el presente, las alternativas de ese agenciamiento, en unas condiciones que, por lo menos a priori, podemos suponer muy diferentes de las actuales.

Las estrategias metodológicas elegidas pretenden cumplir el propósito de permitir la construcción de los datos y su análisis, tratando de responder de la manera más consistente posible a los problemas formulados²⁸.

Los diarios nacionales constituyen la fuente elegida para dar cuenta del primero y una parte del segundo de los objetivos específicos. Esperamos establecer, a partir del relevamiento de estas fuentes, el modo en que los diversos sectores interesados en las políticas sociales del Estado nacional -incluyendo por supuesto a sus funcionarios políticos- se expresan respecto de ellas. Y aquí no sólo aludimos a las posibles críticas a las políticas existentes o al señalamiento de sus deficiencias, sino a tratar de distinguir, si los hay, los proyectos que se vislumbran y proponen a futuro.

Los diarios constituyen, además, un ámbito donde es posible registrar la forma en que el Estado comunicó los aspectos relevantes de la política social, y lo que no es menos importante, la serie de condiciones y posibilidades enunciadas en la justificación de la puesta en marcha de dichas políticas.

28 Las estrategias metodológicas utilizadas en la presente investigación para el análisis de los diarios, y la consecuente elaboración de los datos, tuvieron como referencia central la Tesis de Doctorado de Eduardo Gálvez, *Crisis, economía y hegemonía en Argentina (1999-2003)*, FLACSO, Buenos Aires; Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), Paris.

Quizá puede considerarse (y así también lo hemos hecho nosotros oportunamente) que la estrategia de relevar los discursos de los actores, ya sean o no estatales, resulta un desvío innecesario si el punto al que se quiere arribar es ver cómo se agenció una determinada política en el Estado. ¿No conviene concentrar únicamente la atención en los funcionarios políticos estatales sin dispersarse en otros actores? La respuesta negativa a esta pregunta tiene un doble argumento. Teóricamente, buscamos dar cuenta de la dimensión *relacional* de las capacidades estatales (Alonso, 2007). Metodológicamente, entendemos que recuperar, a partir de los discursos circulantes, algunos de los rasgos del contexto de fines de 2001 y principios de 2002 en Argentina, constituye un paso necesario para poder rastrear, de la manera más fiel posible, el proceso de agenciamiento del PJJHD en el Estado. En los hechos, esta decisión metodológica nos ha permitido constatar que algunos de los rasgos centrales del PJJHD se encontraban presentes en las propuestas de los funcionarios políticos y de los actores no estatales en los últimos meses del gobierno de Fernando De La Rúa.

3.2.1 El análisis de los diarios

Los diarios constituyen una fuente de datos polémica. Las razones de que esto sea así son diversas, y en muchos casos, atendibles. En función del uso que haremos de esta fuente es posible señalar tres cuestiones que resultan relevantes: ¿en qué medida son confiables los datos que aparecen en los diarios?; ¿cómo distinguir las voces, muchas veces difusas, que aparecen en ellos?; ¿cómo descifrar en los discursos los intereses en juego y las ideologías siempre presentes?

Como señalamos, la utilización de los diarios como fuente remite al interés por relevar, en el contexto del lanzamiento del PJJHD, los discursos circulantes en torno de las políticas sociales y el papel atribuido al Estado respecto de ellas. En concreto, elegimos trabajar con dos diarios nacionales, La Nación y Página 12, en el período de tiempo que va desde septiembre del año 2001 hasta mayo del año 2002. La elección de estos diarios remite a tres motivos. El primero, operativo, consiste en la facilidad de acceso y búsqueda que las ediciones electrónicas de estos periódicos admiten. El segundo, parte del interés de la investigación por centrarse en el nivel nacional de la administración pública (donde se concentraron las mayores decisiones en torno al PJJHD). El tercero, por su parte, respondió al propósito de cubrir, de la manera más amplia posible, el espectro *ideológico* de las opiniones. Pero es necesario aclarar que está completamente fuera de nuestros objetivos ubicar a cada

uno de estos diarios en su filiación ideológica respecto de las políticas sociales y del PJJHD. Tampoco nos interpela el problema acerca de la procedencia ideológica de los discursos o los intereses particulares que pueden vincularse. Para la presente investigación resulta indistinto saber qué diario, o qué actor está a la *izquierda* o a la *derecha* de los demás. Los diarios constituyen una fuente, pero no son objeto de análisis. Resultan una mediación para rastrear los discursos circulantes, de los que nos interesa, prioritariamente, su misma existencia.

Lo que sí constituye un problema metodológico para nosotros, es tener cierta seguridad de que las expresiones atribuidas a los diferentes actores sociales y políticos sean efectivamente de esos actores. En este sentido, los medios se asemejan frecuentemente al juego del *teléfono roto*, en el que un mismo enunciado va cambiando, o va adquiriendo estatuto de verdad, con el paso de uno a otro. Es por esto que para el relevamiento de los discursos, sólo vamos a considerar las partes los diarios donde exista una garantía mínima, tanto sobre la procedencia, como sobre el enunciado mismo. En concreto, nos referimos a las entrevistas, las editoriales, las cartas de lectores. Haremos sólo una excepción a estas pautas. Al comenzar con el análisis de los datos (en el apartado siguiente de este capítulo), vamos a realizar un breve retrato del contexto que se vivía en los días posteriores al 19 y 20 de 2001, y en el que se había llegado a poner en cuestión a la misma agencia estatal.

3.3 Algunos rasgos del contexto de la Argentina en la crisis del 2001

El lapso de tiempo que va desde septiembre de 2001 hasta mayo de 2002 no constituye un período uniforme. En realidad, pueden cifrarse dos momentos claramente diferenciados signados por un antes y un después de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001. Para la agencia estatal, una de las dimensiones en que se objetiva ese corte histórico es el modo en que aquella concibe e interviene sobre la cuestión social. Resultan entonces dos imágenes contrapuestas. De un lado, la dificultad por parte del Estado para imaginar un estallido social como el del 19 y 20 de diciembre. Del otro, la necesidad de producir recursos institucionales para abordar la crisis social.

¿Por qué la agencia estatal no anticipó que un estallido social de magnitud podía ocurrir, o si lo anticipó, no atinó a tomar ninguna medida efectiva en consecuencia? Desde ya que no podemos contestar estas preguntas, pero sí podemos remarcar una de sus alternativas: la agencia estatal, en los meses anteriores a los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001, parece concentrar toda su energía en el sostenimiento de sí misma, como si la

posibilidad de su disolución se hubiese hecho presente. No es entonces la cuestión social aquello que amenaza la misma existencia de la agencia estatal sino la *cuestión fiscal*.

3.3.1 Déficit Cero

El 30 de julio de 2001, el gobierno de Fernando De La Rúa promulga la Ley de Equilibrio Fiscal, reconocida en los medios como de déficit cero.

La Ley de Equilibrio Fiscal (25.453), modifica (o brinda potestad al Poder Ejecutivo para hacerlo) una variada cantidad de instrumentos fiscales, tales como el IVA, el impuesto del 6 por mil sobre los movimientos de las cuentas bancarias, los impuestos sobre combustibles y contribuciones patronales. Pero lo llamativo de esta Ley no son los artículos que ella modifica, o las herramientas fiscales que crea, sino el contenido del artículo 10º, que en uno de sus párrafos señala:

“Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará a los créditos respectivos en la proporción que resulte necesaria a tal fin y se aplicará, incluso, a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones, pensiones, así como aquellas transferencias que los organismos y entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos” (Ley 25.453, Artículo 10º).

Este artículo hace pensar en el particular estatuto de la Ley de Equilibrio Fiscal: no sólo señala un conjunto de acciones que pueden o no realizarse, sino que segrega efectos sobre todas las instancias del Estado; sobre la misma agencia estatal. No se trata de una Ley con un efecto acotado, normativo, que intenta actualizar la soberanía del Estado sobre una serie específica de situaciones, sino que parece ser un texto que, “escondido” en el artículo de una ley, se ubica, en realidad, en posición *meta* frente al funcionamiento general de la agencia estatal. Adquiere por ello un valor simbólico: cada acción del Estado tiene, para ser, que rendir –literalmente- cuentas. Pero no todas las áreas del Estado parecen haberse visto interpeladas de la misma forma. El texto de la Ley alude directamente al área social. El

criterio fiscal del déficit cero pone un manto de condicionalidad sobre el conjunto de la seguridad social.²⁹

En términos políticos, la aprobación de esta ley no resulta inocua. La renuncia de Juan Pablo Cafiero el 21 de octubre de 2001 (y con ella la disolución en los hechos de la Alianza) estuvo supeditada a que De La Rúa promulgase un decreto por el cual se indicaba, excepcionalmente respecto de la Ley de Equilibrio Fiscal, la intangibilidad de los recursos del área social, cosa que nunca ocurrió.

La lógica presupuestaria estatal marcada por el déficit cero va a imperar hasta los últimos días del gobierno de De La Rúa. Incluso hacia fines de noviembre de 2001 el gobierno da a conocer un fuerte recorte en el presupuesto para el año 2002, en el que el área del gasto social sigue siendo la más afectada.

Bajo esa misma lógica puede interpretarse el intento del gobierno de recortar (en el mejor de los casos) o de fraccionar (si la primera opción no resulta posible) el pago de los aguinaldos a los empleados estatales y a los jubilados y los pensionados.

Pero parece haber un punto de inflexión en el escenario regido por la cuestión financiera: la contundente derrota del gobierno de De La Rúa en las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001. Para decirlo en pocas palabras: si con anterioridad a esa fecha resulta casi imposible encontrar alguna noticia del área social que no refiera a algún recorte presupuestario, a partir de la derrota electoral del gobierno de De La Rúa, el área social va a adquirir un enorme dinamismo. Este dinamismo se va a concentrar en dos aspectos y tendrá una protagonista política relevante: Patricia Bullrich. Por un lado, se proyecta una reestructuración completa del área social. Esta reestructuración implica la creación de un nuevo ministerio de Seguridad Social, encabezado por la mencionada funcionaria, que concentraría los recursos de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Trabajo.

Por otro, se anuncian una serie de proyectos sociales que anticipan, y de aquí la importancia para nosotros, los rasgos centrales de lo que poco tiempo después, durante la

²⁹ Resultaría interesante analizar esta Ley más en detalle, pero, para no extendernos, dejamos formulados una serie de interrogantes que nos resultan significativos. Foucault señala que las acciones emprendidas por el Estado, la agencia estatal en definitiva, tienen que responder a dos tipos de preguntas que corresponden a lógicas distintas. La pregunta (eminentemente social) por la *utilidad* de una determinada política (y en este caso el argumento utilizado es por lo general técnico) y la pregunta (soberana) acerca de los derechos que corresponden ser reconocidos, respetados o cercenados. El artículo 10 que mencionamos no parece responder a ninguna de estas dos cuestiones. Si hay una utilidad, esta no parece ser para la sociedad, sino, como dijimos, para el sostenimiento de la misma agencia. Respecto de los derechos, no se traza argumento alguno (si bien se ponen en cuestión no pocos de ellos). Pero puede que esto no signifique que no se esté intentando dar respuestas a las preguntas por la utilidad y la soberanía, sino que lo ha cambiado es el referente desde el cual procede la interpelación: los mercados financieros.

administración de Eduardo Duhalde, será conocido como el PJJHD. Si bien nos vamos a dedicar un poco más en detalle a estos proyectos cuando relevemos las voces de los funcionarios en los diarios, vale consignar ahora algunas de las similitudes. Se planea instrumentar la tarjeta de débito como mecanismo para la distribución de la ayuda social. En este caso, se piensa en limitar su uso al débito, es decir, a la compra de bienes, y no a la posibilidad del retiro del dinero en efectivo (como es el caso del PJJHD). La cifra también resulta significativa, \$150, así como la definición de los destinatarios: los jefes de familia desocupados.

También tiene lugar el anuncio de una asignación universal por hijo que tendría un monto de \$30.

El anuncio de estas nuevas políticas sociales fue realizado por Fernando De La Rúa, en un mensaje por cadena nacional, el 1 de noviembre del año 2001. El diario La Nación lo reflejaba del siguiente modo:

“Desde el punto de vista social, se confirmó la medida que dispone el pago de asignaciones familiares para todos los trabajadores (regulares y en negro) que perciban menos de \$ 1000 y desempleados que tengan hijos menores de 14 años. El beneficio será de \$ 30 por hijo y por mes. Además, los mayores de 75 años que no cobren jubilación ni pensión percibirán \$ 100 mensuales” (La Nación, 2 de noviembre de 2001).

Los anuncios para el área social a los que De La Rúa refirió en su discurso, son refrendados por el decreto 1382/01 que tiene fecha de ese mismo 1 de noviembre de 2001 y que lleva por título: Sistema Integrado de Protección a la Familia. En el segundo párrafo de los Considerando de ese decreto se da cuenta del espíritu que alienta la medida:

“[...] es necesario concentrar la asistencia a la familia en aquellos componentes que se evidencian esenciales a la par que se amplía la cobertura a todas las familias sea que se vinculen o no con una relación formal de trabajo” (Decreto 1382/01).

3.4 *La nueva política social*

El análisis de los diarios en los meses previos al 19 y 20 de diciembre de 2001 permitió observar la existencia de puntos de contacto entre la política social del gobierno de

Fernando De La Rúa y algunos de los principales lineamientos del PJJHD. Al mismo tiempo, se hizo evidente que esos puntos de contacto no remiten a la política efectivamente implementada. Pero aunque los anuncios sobre los nuevos planes sociales nunca se concretaron, igualmente resultan relevantes a la hora de dar cuenta de la conformación, dentro de la agencia estatal, de un nuevo horizonte desde el cual ponderar a las políticas sociales. Para decirlo con otras palabras: el gobierno de De La Rúa pareciera intentar ganar la iniciativa en el terreno social (terreno que por otra parte se vuelve cada vez más conflictivo) a partir de modificar los lineamientos que hasta ese momento enmarcaban las políticas sociales. El decreto 1382/01 parece ser un indicador claro en este sentido. Pero en la medida en que las modificaciones que éste plantea tienen como plazo de ejecución al presupuesto del año 2002, con la caída del gobierno de De La Rúa, en diciembre de 2001, nunca sabremos qué hubiese ocurrido efectivamente.

Pero como nuestro interés no se ciñe a aquellas medidas realmente implementadas, sino también a la descripción de las alternativas en juego, nuestra mirada se desplaza entonces a la voz de los funcionarios y de los actores políticos relevantes en los meses previos al 19 y 20 de diciembre de 2001. En tal caso, ya no se trata de atender sólo a los anuncios oficiales, como el de De La Rúa por Cadena Nacional, sino a un conjunto de intervenciones “informales” en la opinión pública que involucran a ministros y secretarios de Estado.

Si se observan los diarios que corresponden a los últimos meses del gobierno de De La Rúa, hay una funcionaria que asume, desde una voz propia, la necesidad de realizar una serie de cambios profundos en las políticas sociales llevadas adelante por el Estado: Patricia Bulrich. Esta funcionaria expresaba:

“Voy a ejecutar la política más revolucionaria que haya tenido la Argentina desde Perón” (Diario Página 12, 3 de octubre de 2001).

La nueva estrategia que se anuncia no sólo involucra a los planes en sí mismos, sino que hace alusión a la misma agencia estatal: resulta imprescindible realizar una reestructuración del área social. Esta modificación tiene lugar a partir de la creación del Ministerio de Seguridad Social, el 29 de octubre del 2001, y de la asunción de Patricia Bulrich como ministra. La promulgación del decreto 1382/01, el 1 de noviembre de 2001, resulta entonces no sólo un indicador del apoyo político a la gestión del nuevo ministerio de Seguridad Social, sino que parece constituir la condición de posibilidad para que las nuevas políticas sociales pudiesen implementarse. En los hechos, ese decreto establecía:

“Que atento el proceso de concentración y reformulación de programas sociales a cargo del Estado Nacional que tendrá bajo su responsabilidad la AGENCIA SOCIAL del MINISTERIO DE SEGURIDAD SOCIAL se generarán recursos para complementar el financiamiento del SISTEMA INTEGRADO DE PROTECCION A LA FAMILIA, y posibilitar eventuales mejoras en el haber de sus prestaciones” (Decreto 1382/01).

La necesidad del decreto 1382/01 se debe principalmente a la modificación del sistema de asignaciones familiares que se quiere llevar adelante y que está motivada en el reconocimiento de una nueva coyuntura. En sus Considerando ese decreto plantea:

“[El] régimen establecido por la Ley N° 24.714 cubre la asistencia a necesidades de la organización de la familia atendiendo esencialmente a la existencia de una relación formal de empleo [...] es necesario [ahora] concentrar la asistencia a la familia en aquellos componentes que se evidencian esenciales a la par que se amplía la cobertura a todas las familias sea que se vinculen o no con una relación formal de trabajo. Para ello se crea entonces el “SISTEMA INTEGRADO DE PROTECCION A LA FAMILIA [...]” (Decreto 1382/01, Considerando).

Si atendemos a los diarios del período, podemos observar que los lineamientos principales del Decreto 1382/01 ya están presentes en la opinión pública desde comienzo de octubre de 2001. Por esos días el diario La Nación anuncia que:

“El Ministerio de Trabajo elabora un proyecto para una amplia reforma del sistema de asignaciones familiares. La propuesta pretende lograr una redistribución de los fondos - eventualmente con un ahorro fiscal -, quitando el beneficio que cobran los padres de 942.000 menores y sumando al sistema a otros 3.588.000, en este caso hijos de trabajadores informales y de desocupados. Las principales modificaciones incluirían la reducción de la edad de los hijos por los que se cobra asignación, de 18 a 13 años, y la baja de \$ 1500 a \$ 1000 del tope salarial a partir del cual se tiene derecho a los pagos” (Diario La Nación, 9 de octubre de 2001)

Esta noticia involucra dos aspectos que tienen fuerte relevancia. El primero de ellos es la alusión al “costado” fiscal de la medida. En realidad, no se trata de sumar fondos a las asignaciones familiares existentes, incorporando aquellas familias de trabajadores informales

y desocupados, sino que se trataría de una reasignación de recursos. Este aspecto dejó de ser una versión a partir de la promulgación del decreto 1382/01, en cuyo punto 2.1 puede leerse:

“En el caso de percibir remuneraciones o beneficios previsionales o asistenciales de cualquier jurisdicción o naturaleza, la suma mensual de estos conceptos, para ambos padres, no podrá exceder de PESOS MIL (\$ 1000)” (Decreto 1382/01).

El segundo aspecto es la aparición del Ministerio de Trabajo como uno de los organismos involucradas en el proyecto. Esto resulta coherente con el hecho de que Patricia Bulrich había sido la titular de ese ministerio hasta el 30 de octubre del 2001. Pero éste no es el único indicio que sugiere la fuerte impronta del Ministerio de Trabajo en el establecimiento de un nuevo horizonte en materia de política social. El diario Página 12 del 20 de diciembre lo refleja del siguiente modo:

“Diseñado por técnicos del Ministerio de Trabajo, que ya a principios del 2000 identificaban varias decenas de focos de alta tensión social en todo el país, el programa no tenía secretos: un subsidio de 160 pesos mensuales para 300.000 jefes de hogar desocupados, más 30 pesos de asignación familiar por hijo; más una beca de contención escolar; y 100 pesos para ancianos sin jubilación ni pensión” (Diario Página 12, 20 de diciembre de 2001).

Pareciera que a medida que la cuestión fiscal abandona el centro de la escena, para dejarle el lugar a la pérdida de representación política y la convulsión social, estos proyectos de “máxima” ganan existencia en la opinión pública.

Llegados a este punto es posible recapitular sobre un par de cuestiones que fueron emergiendo y sobre las que vamos a tratar de avanzar. La primera señala que a partir de la derrota en las elecciones del 14 de octubre de 2001, el gobierno de De La Rúa intenta ganar la iniciativa en la agenda social. Surgen entonces a la luz pública una serie de nuevos proyectos referidos a la política social. Algunos de ellos quedarán en el mero anuncio periodístico; otros adquirirán estatuto oficial al ser anunciados por los funcionarios políticos -incluido el presidente de la nación- y un tercer grupo comenzará a adquirir un carácter normativo a partir de la promulgación del decreto 1382/01. Algunas de las características centrales de esta “nueva política social” parecen anticipar lo que será el PJJHD: universalización, asignación monetaria y cobro bancarizado por tarjeta de débito. Estos mecanismos parecen ser los elegidos para intervenir sobre un creciente porcentaje de la población que ha quedado por

fuera del sistema de seguridad social vinculado al empleo formal. La segunda, y aunque sólo podamos, por ahora, mencionarla, remite al indudable rol jugado por el Ministerio de Trabajo en el diseño y puesta en marcha de estas políticas sociales.

3.4.1 Los motivos del cambio en la política social

En las intervenciones de los funcionarios estatales en los diarios relevados es posible encontrar una serie de argumentos que buscan justificar la necesidad de realizar cambios en la política social. En estos argumentos pueden encontrarse una serie de justificaciones que remiten a tres órdenes: el político-clientelar; el técnico administrativo y el de los derechos. Vale aclarar que en los discursos de los funcionarios, estos órdenes aparecen vinculados entre sí y que el tipo de articulación otorga a la enunciación su particularidad.

3.4.1.1 Clientelismo, derechos y recursos técnico administrativos

En un reportaje al Diario Página 12, el ministro de Desarrollo Social, Daniel Sartor, indicaba, en relación al vínculo entre la política social y el clientelismo que:

“La política social va a dejar de ser una herramienta discrecional de una administración para pasar a ser un derecho. La gente que cobre menos de 1000 pesos tendrá automáticamente la posibilidad de acceder al beneficio sólo por aquella condición. Hoy existen 70 mil planes trabajar y 1 millón de desocupados que no tienen planes. El Estado elige a quien beneficia. Con el nuevo sistema se eliminará esa arbitrariedad.[...]—Porque habrá un empadronamiento detallado y mecanismos de auditoría para chequear los casos que generen dudas. Pero es aquel registro van a tallar todas las relaciones laborales, no sólo las del empleo registrado” (Diario Página 12, 31 de octubre de 2001).

Del párrafo anterior pueden desprenderse una serie de argumentos ligados al problema de la arbitrariedad, tantas veces vinculada con el clientelismo político. La arbitrariedad se impone allí donde se suspenden los otros dos órdenes. Es decir, donde no se logra establecer un criterio técnico y donde no se logra hacer efectivo un derecho. El mecanismo técnico es el procedimiento que permite universalizar en la medida en que establece un criterio preciso para la definición exhaustiva de un conjunto de la población. Los beneficiarios serán todos los

que cumplan con tales o cuales condiciones³⁰. Para el ministro de Educación, Andrés Delich, con este tipo de mecanismos:

“se elimina la posibilidad de que las becas se adjudiquen con criterios discrecionales. Llegará a todos los chicos que lo necesiten y se convertirá en un derecho de ellos y de sus familias” (Diario La Nación, 4 de noviembre de 2001).

Es interesante detenerse un momento en el diálogo inacabado entre necesidad y derecho que se percibe en el discurso de ambos ministros. Si algo caracteriza a la relación clientelar³¹ es constituirse como un mecanismo que permite atender a una necesidad particular (sin requerir aludir a derecho alguno). En este caso, el derecho podría aparecer como efecto secundario de la sola enunciación de la necesidad (tal la frase atribuida a Eva Perón)³². Esta última resulta ser la lógica que sostiene el argumento del ministro de educación. Pero el esquema puede invertirse y ser el derecho el que preexista y el que en última instancia visibiliza y da existencia a la necesidad. Respecto del PJJHD, y de sus esbozos realizados durante el gobierno de De La Rúa, parece ser esta segunda lógica la que predomina. La agencia estatal, para intervenir, pareciera tener que enunciar la existencia de un derecho originario, que en última instancia legitima la intervención sobre las necesidades concretas.

En este escenario, el orden técnico administrativo parece cumplir una doble función. Por un lado, se convierte en la instancia de mediación que permite ponderar cada elemento y determinar su pertenencia o no al conjunto particular. Por otro, permite evitar la circunstancia de que un elemento, por error, pueda quedar incluido en más de un conjunto, es decir, ser beneficiado por más de una política social. Es en este segundo caso donde la técnica pasa a ser coherente con el mandato presupuestario. Veremos que las críticas más fuertes a la nueva política social por parte de los actores sociales apuntan justamente a esta cuestión. Para los actores sociales, los cambios propuestos en política social no son más que una forma recortar

³⁰ En matemática se reconocen dos formas de definir un conjunto, que parecen ponerse en juego en este caso. En la definición por *extensión* se detallan uno a uno los elementos que componen el conjunto. En la definición por *comprensión* se enuncia la propiedad que deben cumplir los elementos para ser incluidos. Operativamente en este segundo caso, se requerirá producir alguna instancia a nivel de la agencia estatal, capaz de sancionar en cada elemento la satisfacción o no de la propiedad requerida y, por tanto, la pertenencia (o no) al conjunto “beneficiario”.

³¹ Vale aclarar que en este texto la utilización del término *clientelar* tiene por objeto aludir a un tipo específico de relación política. Lejos estamos de querer producir algún tipo de sanción moral o valorativa respecto de ella.

³² De más no está aclarar que nuestro interés por la frase atribuida a Eva Perón, Detrás de cada necesidad hay un derecho, no está puesto en confirmar si fue efectivamente ella la que la pronunció. Nos interesa la frase, en cambio, porque expresa una lógica de legitimación de la intervención estatal.

el presupuesto en la búsqueda de optimizar las cuentas fiscales. En este sentido, vale recordar que el área social viene con la marca de la renuncia de Juan Pablo Cafiero precisamente por los constantes recortes presupuestarios a su ministerio. Daniel Sartor, el reemplazante de Juan Pablo Cafiero en el Ministerio de Desarrollo Social, decía, en una entrevista al diario Página 12:

“Tenemos en mente llevar adelante una importante reducción de las estructuras políticas. Lo otro es optimizar los recursos, unificar planes. Para eso queremos sostener a las autoridades sociales provinciales que están trabajando muy bien, también buscaremos organizar políticas sociales con las ONG. Hay programas de otros ministerios que se pueden tomar, hay muchas superposiciones. Pongamos el ejemplo de la tercera edad. Los tiene este ministerio, el PAMI, las provincias, los municipios y las ONG. Hay que articular ese esfuerzo para evitar las superposiciones y ocuparse de los ancianos que están fuera del sistema”
(Diario Página 12, 25 de octubre de 2001).

3.4.2 La imposibilidad del cambio

Si bien las voces de los funcionarios coinciden en la necesidad de realizar fuertes cambios en la política social, en los hechos, estos cambios no llegarán a producirse (por lo menos durante el gobierno de De La Rúa). Si bien no es posible, a partir del análisis de los diarios, tener una respuesta exhaustiva de los motivos que impidieron que los cambios se llevaran a cabo efectivamente, de todos modos podemos encontrar algunos indicios que vale la pena consignar.

Luego de la derrota electoral del 14 de octubre de 2001, el gobierno de De La Rúa toma dos decisiones importantes en materia de política social. La primera de ellas es, como vimos, la modificación del régimen de asignaciones familiares. La segunda, y en fuerte relación con la medida anterior, la creación del Ministerio de Seguridad Social. Este nuevo ministerio concentra una serie de recursos asignados, hasta ese momento, a los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Salud. Esta concentración de fondos en manos de la nueva ministra Patricia Bullrich, tuvo como consecuencia la agudización de las disputas internas hacia el interior del gobierno de De La Rúa. Atendiendo siempre a su alto perfil respecto de la opinión pública, Patricia Bullrich, en una nota del diario La Nación, deja en claro su postura:

“Si diseñan un ministerio en serio, con recursos, yo voy a estar como siempre al lado de De La Rúa. Si esto es una chantada, con planes dispersos y sin posibilidad de hacer política social, no cuenten conmigo: me voy a mi casa o me quedo en Trabajo [MTEySS], donde estoy” (Diario Página 12, 29 de octubre de 2001).

Si bien las decisiones iniciales del gobierno de De La Rúa, fundamentalmente en lo que hace al decreto 132/01, parecen brindar las condiciones de posibilidad necesarias para llevar adelante un cambio en la política social, rápidamente se hacen evidentes los conflictos por la distribución de los fondos. Podría decirse que hay una serie de agencias estatales que se resisten, así como así, a desaparecer o a perder relevancia³³. El diario La Nación nos brinda algunas referencias del enfrentamiento:

“El ministro de Desarrollo Social, Daniel Sartor, se negó ayer a firmar el decreto que dispone la distribución de atribuciones específicas de los nuevos ministerios porque sostiene que la Agencia Social debe quedar dentro de su órbita y no en la del Ministerio de Seguridad Social, que conducirá Patricia Bullrich” (Diario La Nación, 1 de noviembre de 2001).

Finalmente, el 23 de noviembre –ya con la interna resuelta mediante la renuncia de Patricia Bullrich- esta funcionaria decía al diario La Nación:

“Fue un plan [El Sistema Integrado de Protección a la Familia, Decreto 1382/01] analizado y estudiado durante un año en el gabinete social, que tuvo para su estudio el financiamiento del Banco Mundial y que tenía un cronograma preciso y detallado de trabajo de todas las acciones que día a día había que realizar para llevarlo adelante, desde la elaboración del padrón de los beneficiarios hasta la incorporación de la tarjeta que a éstos les llegaría. Entonces, no es serio que Gallo plantee que éstas son expresiones de deseos cuando el decreto de necesidad y urgencia que los instrumenta fue firmado por todo el gabinete, además del presidente de la Nación” (Diario La Nación, 23 de noviembre de 2001).

³³ Aunque queda por fuera de nuestros objetivos, consideramos necesario mencionar que hacia el interior del gobierno de De La Rúa, la figura de Patricia Bullrich pareciera ser algo así como la de una “recién llegada”, que olvida las tradiciones y los acuerdos internos que la antecedan.

El comentario de la ex ministra pone en evidencia un argumento que circuló en relación con las dificultades relacionadas a la puesta en marcha de la nueva política social. Al respecto, el 18 de noviembre, Daniel Sartor decía a La Nación:

"No podemos cruzar los beneficiarios y las estructuras. Para crear el ingreso universal se necesita una transición de meses" (Diario La Nación, 18 de noviembre de 2001).

Cabe en este punto señalar dos cosas. Parece plausible que, tal como dice Patricia Bullrich, la imposibilidad técnica para confeccionar un padrón único de beneficiarios resulte una mera excusa para justificar el hecho de no tomar una serie de decisiones a nivel de la política social. Si fuese así, respecto de las verdaderas razones en juego, los diarios no ofrecen más pistas que no sean las mismas que da la ex ministra y que giran en torno de la falta de voluntad política. Pero el argumento de Sartor es interesante observarlo desde el punto de vista discursivo respecto del lugar en el que sitúa a la propia agencia estatal. Frente a la demanda social, el Estado no dice "no quiero", sino "no puedo porque no sé". En tal caso, hasta ese momento, y bajo la cuestión financiera, lo que parecía prevalecer era el: "no tengo".

3.5 Los actores no estatales

El concepto de capacidades estatales, tal como vimos en el capítulo 1, involucra, además de las capacidades técnico-administrativas, a las relacionales. Este segundo grupo desplaza nuestra mirada hacia aquellos actores no estatales que pueden influir o presionar para que la agencia estatal asuma una determinada dirección en las políticas implementadas. Pero el papel de los actores no estatales en la constitución de la agencia estatal no tiene que entenderse sólo desde el punto de vista de su capacidad de lobby; de su capacidad de imponer una posición particular al Estado. Los actores no estatales pueden, además, ofrecer recursos discursivos y operativos a los funcionarios estatales para el diseño y la ejecución de una determinada política. Es por esto que consideramos importante relevar algunas de las posiciones adoptadas por los actores no estatales respecto de la política social.

La postura de los actores sociales respecto de la política social del gobierno de De La Rúa³⁴ puede dividirse en dos posiciones. Por un lado, la que podemos llamar de movilización permanente. Esta se distingue por el intento de las organizaciones sociales y sindicales de no ceder más terreno respecto de las conquistas sociales obtenidas. Circunstancialmente, esta estrategia puede implicar la toma de la iniciativa en la búsqueda de obtener más recursos provenientes del Estado. Pero esto siempre se hará sin discutir de plano la política social. Un ejemplo de esta posición es la disputa en torno de los Planes Trabajar. Éstos debían ser defendidos constantemente por las organizaciones sociales frente a las amenazas de recorte (sin dejar de lado que allí donde la coyuntura lo hiciese posible, la organización podía intentar incrementar el número de los planes percibidos)

La segunda posición, en cambio, busca alterar el plano de la discusión respecto de la política social implementada por el gobierno. Aquí no se trata de movilizarse en función de obtener más planes, sino de lograr modificar la política social en su conjunto. No está de más decir que estas dos posiciones pueden ser adoptadas por un mismo sector que busca, recombiniéndolas, obtener el mayor beneficio posible. O si se quiere, transponer discursivamente el interés particular, para lograr expresar el interés común.

Quienes encarnan con más fuerza y efectividad la primera de las posiciones descritas son las organizaciones sociales. D'Elía³⁵ anunciaba al diario página 12, ante un nuevo corte de la ruta 3:

“Vamos a pedir que se derogue la ley de ajuste y que se sancione un proyecto de emergencia social [...]. En relación con los planes trabajar la demanda consiste en el cumplimiento del pago a 93.000 beneficiarios que aún no cobraron” (Diario Página 12, 20 de octubre de 2001).

En declaraciones de Juan Carlos Alderete a radio La Red, transcriptas por el diario La Nación, el dirigente de la Corriente Clasista y combativa (CCC³⁶) señalaba que

³⁴ En los registros de los diarios hay una deriva interesante entre gobierno y Estado. La disputa y la confrontación se expresa respecto de uno u otro. Quizá constituya también éste otro de los rasgos distintivos de la crisis del 2001. En tal caso, es una doble voz que se escurre en el presente texto y que hemos optado por conservar.

³⁵ Luis D'Elía se inicia como dirigente en SUTEBA (uno de los gremios que agrupa a los docentes de la Provincia de Buenos Aires). De fuerte inscripción territorial en el partido de La Matanza (Provincia de Buenos Aires) a mediados de la década de 1980 comienza con la toma de tierras fiscales como medio de exigir y organizar el acceso a la vivienda digna. En la década de 1990 organiza la Federación de Tierra Vivienda y Hábitat, que se convierte en la organización más importante de desocupados de la zona oeste del Gran Buenos Aires.

³⁶ La Corriente Clasista y Combativa (CCC) es una organización política y sindical de izquierda que se forma a mediados de la década de 1990 (aunque inscribe sus orígenes en algunos movimientos sindicales de la década de

“[El] corte en la ruta 3 tiene como finalidad que el gobierno nacional se comprometa en forma pública, no en forma secreta, para que toda la sociedad conozca qué va a pasar con los planes sociales” (Diario La Nación, 19 de noviembre de 2001).

Dentro de la misma estrategia, Hugo Moyano, líder de la llamada CGT disidente³⁷, enfatizaba que:

“Nos quieren arrebatar lo poco que nos queda a los argentinos y el pueblo, en una actitud patriótica, debe ponerse firme y decir no pasarán” (Diario La Nación, 20 de noviembre de 2001).

En relación con la segunda posición adoptada por los actores sociales respecto de la política social y el Estado, cabe mencionar la experiencia del FRENAPPO (Frente Nacional Contra la Pobreza). Este frente estaba conformado por un conjunto heterogéneo de agrupaciones tales como la CTA, la Federación Agraria, la APDH (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos), las Madres de Plaza de Mayo línea fundadora, así como dirigentes políticos, religiosos, periodistas e intelectuales. El FRENAPPO impulsó, en noviembre de 2001, una consulta popular para exigir la creación de un seguro de desempleo de \$380 para cada jefe de hogar desocupado, una asignación universal de 60 pesos por hijo menor de 18 años y de \$150 para los mayores de 65 años que no cobran el haber jubilatorio. Esta consulta popular se realizó efectivamente entre el 14 y el 17 de diciembre de 2001 y superó en millón y medio de votos a favor de la implementación de los subsidios. Lo interesante de este proyecto, además de su eficacia en proyectar a futuro lo que serían las políticas sociales implementadas por el Estado, consistió en acompañar la demanda con una serie de argumentos que intentan reorientar la discusión acerca del Estado y de las políticas sociales. Claudio Lozano³⁸, de la CTA, planteaba que:

“El mercado de trabajo actual con más de dos millones de personas en situación de desempleo abierto, funciona sin piso, es decir, en Argentina se trabaja por lo que se pague” Por ello la

1970) con una agenda de fuerte enfrentamiento a las políticas llevadas adelante por el presidente Carlos Saúl Menem.

³⁷ La CGT Disidente, que encabeza Hugo Moyano, surge de una ruptura con los llamados “gordos” de la Confederación General del Trabajo (CGT). A diferencia de éstos, la CGT Disidente se va a oponer a las políticas neoliberales llevadas adelante durante el gobierno de Carlos Saúl Menem.

³⁸ Dirigente político y sindical. En el año 1991 se hace cargo de la conducción de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y en 1992 funda la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

introducción del Seguro de Empleo y Formación de \$380 equivale a la fijación de un piso” (Diario Página 12, 28 de noviembre de 2001).

Pocos días después, en otra entrevista para el mismo diario y ante la pregunta de cómo obtendrían los fondos para solventar el Seguro de Empleo y Formación, Claudio Lozano contesta:

“Nosotros identificamos cuatro fuentes de financiamiento. La primera es que al haber más consumo y más actividad habrá más recaudación; en segundo lugar planteamos la reasignación de los planes sociales vigentes que son anárquicos y no trabajan sobre las causas de la pobreza sino sobre sus efectos. La tercera es repensar el régimen impositivo y la cuarta rediscutir el sistema de jubilación privada” (Diario Página 12, 10 de diciembre de 2001).

Lo interesante de estas citas del dirigente de la CTA, es que la modificación de la política social tiene como condiciones la reformulación de la agencia estatal y su rol como dinamizadora del proceso de acumulación económica. Para Claudio Lozano, las políticas sociales deben dejar de estar “dirigidas a focalizar la asistencia sobre los más pobres de los pobres” (Diario Página 12, 28 de noviembre de 2001).

Esta última frase puede servir como síntesis de la posición adoptada por las organizaciones sociales y sindicales respecto del proyecto del gobierno de De La Rúa de implementar una nueva política social. Lejos de ver en ella un cambio revolucionario o un paso en dirección a asistir a los sectores más vulnerables, se la identifica con otra medida de ajuste que no hace más que transferir recursos desde los sectores asalariados a aquellos en condiciones de informalidad o desocupación.

Para terminar con esta breve descripción de las posiciones de los actores sociales, vamos a detenernos en tres referencias que nos resultan significativas en la medida en que “anticipan” algunos de los rasgos que asumirá el discurso estatal hacia la cuestión social, ni bien esta estalle en diciembre de 2001. La primera de ellas es la Héctor Becerra, de la Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo, que realiza para el diario Página 12:

“El terrorismo de Estado siempre está organizado por funcionarios al servicio de los grupos económicos. (...) creemos que los desocupados son los nuevos desaparecidos del sistema. El

trabajo digno es un derecho que nadie nos puede quitar y por el que debemos luchar hasta las últimas consecuencias” (Diario Página 12, 5 de octubre de 2001).

Más allá de la precisión sociológica del argumento, lo que en este caso no tiene ninguna importancia, es potente la condensación entre la figura del desaparecido y la figura del desocupado. En este sentido, no parece casual que una parte de la bibliografía respecto de la cuestión social en tiempos del neoliberalismo haya apelado al campo de concentración, y específicamente a la figura de la *nuda vida* (Agamben, 1999), para tratar de comprender los efectos que la desocupación era capaz de producir en la subjetividad de aquellos que se veían imposibilitados de reinsertarse en el mercado de trabajo. El Estado parece entonces, como Jano, poseer dos caras. Una, lo vincula con el terrorismo de Estado. Otra, lo dispone como la única instancia que, en lo formal y en las políticas concretas, puede hacer efectivo el derecho al trabajo.

La segunda referencia remite a la Iglesia Católica. Ésta tendrá una enorme importancia en los primeros meses posteriores a la crisis del 2001, cuando el gobierno de Eduardo Duhalde le solicite formar parte de la Mesa de Diálogo Argentino. En ese momento, la Iglesia Católica asumirá un rol protagónico, no tanto por las medidas efectivas que surjan de esa instancia de diálogo (que en los hechos resultó un fracaso), sino porque pareció configurar, en plena crisis, una de las pocas referencias capaces de representar y articular lo común. La característica distintiva del discurso de la Iglesia Católica, tal como lo reflejan los diarios relevados, consiste en poder aludir, sin mediaciones, a la necesidad y el padecimiento humanos. La potencia de su discurso para dar lugar a la cuestión social es que no apela a la técnica ni a la estadística. Aparecen entonces los rostros desesperanzados de miles de hombres y de mujeres.

La tercera referencia alude a un actor cuya aparición en la opinión pública es, en la gran mayoría de los casos, indirecta: los organismos internacionales. Pero quizá sea por esto que desde los actores sociales se los perciba como una instancia omnipresente, cuyo modo solapado de operar no puede entrañar nada bueno.

La participación del PNUD en la mesa de diálogo argentino, es una referencia interesante en la búsqueda de encontrar un modo más complejo de comprender la articulación existente entre los organismos internacionales y las capacidades estatales. En tal caso, las políticas de los Organismos Internacionales, como las del Estado, no son unívocas, ni en sus

propósitos, ni en sus efectos. Si las burocracias que conforman los organismos de crédito internacionales “viven” de otorgar préstamos o de ofrecer asesoramiento, es esperable entonces que negocien con cierto margen el otorgamiento de fondos o la venta de servicios a los países solicitantes. Sin la presencia de esta instancia de negociación y acuerdo, no se entendería cómo, en el caso particular de la Argentina, una enorme cantidad de proyectos estatales consiguieron financiamiento externo más allá del cambio de la coyuntura política y económica registrada a partir de diciembre de 2001³⁹.

3.6 La cuestión social impone sus tiempos

Como señalamos al comenzar este capítulo, los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001 pueden verse, desde el punto de vista de la agencia estatal, como el paso de la cuestión financiera a la cuestión social. Esto no significa que los problemas de financiamiento del Estado hubiesen desaparecido, sino que dejaron de convertirse en la principal amenaza. A partir del 19 y 20 de diciembre de 2001, las imágenes del estallido social ocuparán el centro de la escena. Y no se trata de las marchas políticas -para las que ya se cuenta con recursos simbólicos (y disciplinarios)-, sino del hambre y de la miseria; de la gente sacando comida de camiones y negocios.

La principal referente del gobierno de Eduardo Duhalde en política social, Hilda “Chiche” Duhalde, describe el contexto en una entrevista al diario página 12 realizada el 27 de enero de 2002:

“El sector más pobre de la sociedad debe saber que estamos haciendo esfuerzos enormes por garantizarle alimento, subsidio por empleo y medicamento, en el marco de un país que no tiene más recursos, que no tiene nada, que fue vaciado. Eso es lo máximo que podemos hacer en esta etapa de crisis tan profunda. Ni siquiera podemos pensar en un programa de promoción. Hay que atender la emergencia, por eso vamos a atender a las familias⁴⁰” (Diario Página 12, 27 de enero de 2002).

La forma en la cual los funcionarios relatan la situación que viven en el Estado, y el tono con que lo hacen, transmiten la idea de que la agencia estatal parece haber encontrado un

³⁹ Volveremos sobre esta cuestión en el Capítulo 4 a partir de describir la experiencia de los equipos técnicos del MTEySS.

⁴⁰ Este diálogo entre asistencia y promoción será un rasgo distintivo en el discurso de los equipos técnicos del MTEySS que serán analizados en el Capítulo 4.

punto límite: la imposibilidad de garantizar las condiciones de reproducción para una parte significativa de la población. La disolución de la agencia estatal llega a tal punto, que la Ministra de Educación, Graciela Giannettasio, hace una declaración que no llamaría la atención si correspondiese a la década de 1880:

“La escuela es el primer proyecto social que encara la Argentina después de este momento tan crítico. La escuela es el primer espacio de lo público que corta transversalmente a todos, a quienes hacen el cacerolazo y a los piqueteros” (Diario Pagina 12, 12 de febrero de 2002).

Para enfrentar la crisis, el gobierno de Eduardo Duhalde establece una agenda de prioridades a nivel social centrada en tres áreas: la puesta en marcha de un plan alimentario, un subsidio para jefes de hogar y un programa de salud que permita, que la población pueda acceder a los medicamentos. Ya el 8 de enero de 2002, el diario Página 12 se hacía eco del anuncio oficial del que posteriormente se convertirá en el PJJHD:

“Chiche Duhalde y Alfredo Atanasof confeccionaron ayer el plan de emergencia laboral y alimentario. El Gobierno implementará un plan de emergencia laboral que beneficiará a casi 1 millón de jefes de familia con la entrega de subsidios de hasta 200 pesos mensuales” (Diario Página 12, 8 de enero de 2002).

Se indicaban también los lineamientos centrales del plan:

“Las principales características del plan “Jefe de Hogar” es la siguiente:- Podrán acceder al subsidio los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o hijos discapacitados de cualquier edad, además de madres embarazadas desocupadas. - Deberán ser argentinos o extranjeros con residencia comprobada por las autoridades de Migraciones.- Recibirán hasta 200 pesos mensuales durante tres meses. La ayuda podrá ser renovable por tres meses más” (Diario Página 12, 8 de enero de 2002).

Las dos citas periodísticas resultan un ejemplo de lo que serían los múltiples anuncios que se hicieron durante los primeros días de la gestión de Eduardo Duhalde en relación al lanzamiento de un plan social, y de sus diversas alternativas. Surge entonces una pregunta: ¿qué estatuto tiene, para la agencia estatal, la comunicación de una determinada política? Porque si algo surge de las declaraciones de los funcionarios es que el PJJHD comienza a

difundirse mucho antes de tener resueltos todos los problemas que hacían a su viabilidad. En particular en lo que hace al financiamiento, a la estructura técnico administrativa y al acuerdo político con los gobernadores provinciales.

Dos alternativas parecen estar vinculadas a este anuncio temprano del PJJHD. La primera es aquella relacionada a la conflictividad social y a la necesidad de desactivarla. La segunda, parece tener un carácter funcional para la misma agencia estatal. El anuncio público referencia tanto a la acción de los agentes estatales, como a la de los demás actores. Parecería comenzar así el “necesario” juego de negociaciones e impugnaciones que tendrá efectos sobre la forma final del PJJHD.

Tres semanas después de los primeros anuncios, el 23 de enero de 2002, Eduardo Duhalde promulga el decreto 165/02 en el que se establece la creación del Programa Jefes de Hogar y se definen sus lineamientos principales, entre los cuales está la definición de los destinatarios:

“[...] jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.” (Decreto 165/02, Artículo 2°).

Pero para poner efectivamente en marcha el PJJHD, la agencia estatal tenía por condición resolver una serie de dificultades específicas vinculadas con el financiamiento, la coyuntura política y las estructuras técnico-administrativas. Desde ya que la resolución de los problemas que cada una de esas instancias plantea no se realiza por separado dado que se condicionan y afectan unas a las otras. Pero para tratar de brindar la mayor claridad expositiva al texto vamos a conservar esas divisiones.

3.7 La dimensión del financiamiento

El problema del financiamiento es una cuestión central para la agencia estatal⁴¹. Cualquier intervención que ésta pretenda poner en marcha tiene que garantizarse una serie de recursos económicos mínimos. Por ello, parte de la contingencia que rodeó la implementación del PJJHD estuvo vinculada con la disponibilidad del financiamiento. Esto se visualiza en los sucesivos anuncios públicos relativos al PJJHD, en los que el número de beneficiarios fluctúa

⁴¹ Para profundizar en la relación entre la disponibilidad de financiamiento por parte del Estado y manejo de la deuda externa pueden consultarse a Pablo Nemiña (2011) y Lorena Cobe (2009).

a lo largo del tiempo entre los 400 mil y los 2 millones. Podemos suponer que si el número máximo es provisto por las estadísticas estatales en relación a la cantidad de jefes de hogar desocupados, el mínimo resulta de la ponderación de un conjunto de variables que inciden sobre capacidad de intervención de la agencia estatal.

Desde el inicio de su gobierno, Eduardo Duhalde apeló a los organismos internacionales como a una posible fuente de financiamiento. Pero con un Estado que había declarado el default respecto de los compromisos financieros externos, la tarea no resultaba sencilla⁴². Además, la obtención de fondos de organismos tales como el Banco Mundial o el BID tenía como condición previa la realización de un acuerdo con el FMI. Pero en los primeros meses del 2002, ese acuerdo no parecía lograr mucho más que expresiones de buena voluntad. El diario Página 12 del 14 de marzo de 2002 se hace eco de los comentarios de la esposa del presidente Duhalde:

“Hilda González de Duhalde decidió que es tiempo de tomar un rol activo en la negociación con el FMI, ahora que quedó claro que su esposo y el ministro de Economía no consiguieron nada ante el esquivo Anoop Singh. [...] “Necesitamos que nos comprendan”, rogó la primera dama, “a tal punto que posiblemente estemos encabezando en un tiempo cercano una misión no económica, no para hablar en términos económicos, sino en términos humanos, de la necesidad que tenemos los argentinos de que nos ayuden” (Diario Página 12, 14 de marzo de 2002)

El argumento humanitario no resulta un dato menor del intento, por parte de la agencia estatal, de encontrar un recurso de negociación efectivo frente a los actores económicos. En tal caso, allí donde el capital pretende desunir, parece aún posible apelar a una serie de valores últimos, fundantes, que articulen.

Este mismo argumento humanitario será desplegado por el gobierno en su intento de conformar un fondo de ayuda social fronteras adentro. Mientras se estudiaba establecer un impuesto especial a las grandes empresas beneficiadas con la pesificación – llamado en ese momento “impuesto Blair” en alusión a su inspirador británico⁴³- o la aplicación de retenciones a los sectores exportadores, al mismo tiempo se instaba al capital nacional para

⁴² La crisis genera efectos paradójicos. Al mismo tiempo que pone al estado en default, la agudización de los problemas sociales ponen al país como prioridad para recibir fondos internacionales destinados a la ayuda social.

⁴³ La alusión es a Tony Blair, por entonces Primer Ministro Británico.

que realizase un “aporte patriótico”. Pero como describe el obispo de Santiago del Estero, monseñor, Juan Carlos Maccarone –y como parece ocurrir en estos casos-:

"[H]ay que hacer algo ya y lo decimos así, con toda crudeza" *para ayudar a la gente que "no come" en el país y que forma parte de los 14 millones de indigentes para evitar "un resquebrajamiento de la sociedad". Maccarone se quejó porque señaló que la Iglesia "lo ha dicho ya en la Mesa del Diálogo" a los dirigentes políticos, empresarios y sindicales, pero denunció: "Encontramos muchas mezquindades"* (Diario La Nación, 21 de febrero de 2002).

La falta de disposición de parte del capital a realizar un “aporte patriótico” significativo, junto con la posible desaprobación por parte del FMI de una medida que lo volviese forzoso, hicieron que el gobierno optara finalmente por establecer retenciones sobre la renta diferencial a la que los sectores exportadores podían aspirar luego de la devaluación.

Pero la obtención de los fondos no parece ser el único problema. En relación al financiamiento de los planes sociales, los diarios reflejan una disputa política al interior de la agencia estatal (e incluso al interior mismo de los organismos internacionales) que resulta interesante mencionar. El 13 de abril de 2002 los diarios informan del acuerdo realizado con el BID y con el Banco Mundial, para el desembolso de un crédito por 1000 millones de dólares:

“La esposa del Presidente, Hilda González de Duhalde, dijo ayer que los 1000 millones de dólares en préstamos que otorgarán el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se destinarán a los programas sociales y no a cubrir los vencimientos de la deuda con los organismos internacionales, como pretende el Ministerio de Economía. "Esos fondos por decisión del Banco Mundial y el BID, y de acuerdo con nuestra necesidad, van destinados a los programas sociales. No se pueden utilizar para otra cosa" (Diario La Nación, 13 de abril de 2002).

La disputa por el manejo de los fondos provenientes de los organismos financieros internacionales entre el ministerio de Economía y el área social parece evidenciar la vigencia de la tensión entre la cuestión financiera y la cuestión social.

Existe un último aspecto relativo al financiamiento y la vinculación de los organismos internacionales con la agencia estatal que resulta pertinente mencionar. Representantes del PNUD, dependiente de las Naciones Unidas, van a tomar un rol activo en la Mesa de Diálogo

Argentino, en una tarea que parece ser doble. Por un lado, ser garantes de la transparencia en la distribución de los fondos para la ayuda social (y por tanto también, satisfacer una de las condiciones para su posible arribo). Este rol del PNUD debe ubicarse en un escenario en el cual la agencia estatal aún no contaba con un mecanismo institucional establecido para la distribución de esos fondos. Por otro lado, el PNUD se constituye como un tercero en la negociación propuesta en la Mesa de Diálogo Argentino, en razón, quizá, de la debilidad de la agencia estatal para negociar con los actores económicos internos.

3.8 Condiciones políticas

La puesta en marcha de una política social de la magnitud del PJJHD exige a la agencia estatal nacional la toma de una serie de decisiones que, aunque pueden ser de orden técnico, en sus consecuencias, involucran aspectos políticos. El análisis de los diarios permite distinguir algunas de esas decisiones y sus efectos sobre la relación con las provincias, las organizaciones sociales y el funcionamiento institucional.

El PJJHD supone, a nivel práctico, la transferencia de una enorme cantidad de recursos de la nación hacia las provincias. Esto demanda a la agencia estatal la búsqueda de un modo de administración de los conflictos que se puedan originar en torno de la distribución de esos fondos. Ya desde el momento mismo en que se comenzó a delinear el PJJHD se hizo manifiesta la búsqueda de una fórmula que permitiese otorgar ecuanimidad a la distribución de los fondos entre las provincias. Esta fórmula queda establecida en el Decreto 165/02 del 23 de enero de 2002, y resulta de una ponderación entre el porcentaje de coparticipación de cada una de las provincias, con sus índices de pobreza⁴⁴.

“El PODER EJECUTIVO NACIONAL distribuirá los fondos disponibles entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el coeficiente resultante de la relación habida entre los porcentajes de los fondos coparticipables que se les asignan y el índice del nivel de pobreza elaborado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS — INDEC—, tomándose dichos valores en una relación de un SESENTA POR CIENTO (60%) y UN CUARENTA POR CIENTO (40%), respectivamente.” (Decreto 165/02, Artículo 6°).

⁴⁴ Esta forma de distribución de los recursos del PJJHD se va a modificar (y a establecer en sus características definitivas) con el Decreto 565/02, promulgado en abril de 2002.

Las provincias, por su parte, serán las encargadas de distribuir los fondos:

“Cada una de las jurisdicciones referidas en el artículo precedente, asignará y distribuirá los fondos que se le hayan adjudicado a las Municipalidades que ellas determinen. [...] Esta asignación de fondos deberá realizarse con criterios semejantes a los previstos en el artículo 6º, párrafo primero, o de acuerdo con los datos que obren en las jurisdicciones y que expongan los grados de necesidad de implementación y aplicación del programa.” (Decreto 165/02, Artículo 7º)

Esta forma de distribución de los recursos aumenta la potestad de las provincias hacia el interior de sus territorios. Esto será objeto de una revisión por parte del gobierno nacional, en la medida también en que la cantidad de recursos disponibles permita aumentar el número de beneficiarios hasta poder llevarlo a su máximo estadístico. Es decir, en la medida en que no existen recursos para todos aquellos en condiciones objetivas de recibir el beneficio, se requiere de una instancia capaz de decidir quienes serán los destinatarios efectivos. Pero si se cuenta con la posibilidad de beneficiar a todos los que formalmente pueden aspirar al beneficio, el rol, y el poder de las provincias en esa tarea, va a verse reducido.

Otra de las cuestiones que en un primer momento quedan bajo el poder de decisión de las provincias es la posible modificación del monto del beneficio en función de sus propios contextos. En una entrevista al diario Página 12 del 27 de enero de 2002, Hilda Duhalde señalaba:

“El subsidio es de 200 pesos, pero hay provincias en donde 200 pesos gana un empleado, entonces ellos entienden que el subsidio tiene que ser a lo mejor de 150. Y vamos a respetar entonces esa característica provincial” (Diario Página 12, 27 de enero de 2002).

Finalmente, con la puesta en marcha efectiva del PJJHD, el monto del beneficio será unificado por la nación en \$150 independientemente de la provincia de la que se trate.

Otro problema significativo para la agencia estatal consiste en evitar que la transferencia de recursos destinados a la asistencia social no sea utilizada discrecionalmente (entiéndase para la acumulación política) ni por los gobernadores ni por los intendentes. Quizá, el PJJHD inaugure un rasgo predominante de la agencia estatal nacional desde el 2002 al presente: la búsqueda de una negociación directa con los intendentes para la puesta en marcha de políticas sociales (entendidas éstas del modo más amplio) sin “pasar” por la

anuencia de los gobernadores. De más está decir que esta estrategia de negociación con los territorios provinciales, utilizando a los municipios, está lejos de librar el conflicto político. En una entrevista al diario La Nación, el Ministro de Trabajo Alfredo Atanasof decía:

"El monto que entrega la Nación es suficiente para que ningún jefe o jefa de hogar desocupado quede sin cobertura. Lo que esté fuera de ello o de los acuerdos que se firmen, será responsabilidad de cada uno. No se puede prometer lo que no se tiene". -¿Pero qué pasa si un intendente decide reasignar planes de empleo por conveniencia política, al margen de lo que decide el gobierno nacional?, preguntó LA NACION. “-No hay espacio para hacer política con los planes de empleo. Es el momento de la gestión y de la más absoluta transparencia, dijo el ministro” (Diario La Nación, 19 de enero de 2002).

Pero la distribución de los fondos del PJJHD interpela a la agencia estatal en otro aspecto: hace necesario que ésta explicita el principio legitimador que en última instancia lo legitima. Para ello, la agencia estatal parece recurrir a la suplementación de dos lógicas diferentes: la figura de la crisis y el reconocimiento de los derechos.

Como mencionamos anteriormente, el 23 de enero de 2001, Eduardo Duhalde promulga el decreto 165/02 de Emergencia Ocupacional Nacional, con vigencia hasta fin de ese mismo año. En sus Considerando el decreto señala:

“Que la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, torna institucionalmente obligatorio instrumentar las herramientas necesarias y adecuadas para enfrentar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población. A tales fines, resulta pertinente la creación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR” (Decreto 165/02, Considerando).

Poco más de dos meses después de la promulgación de este decreto, el 3 de abril de 2002, el Poder Ejecutivo sanciona un nuevo decreto (565/02), con el que se pone efectivamente en marcha el PJJHD, y en el que se lo enmarca dentro del Derecho Familiar de Inclusión Social. Con este decreto, la legitimación del PJJHD soporta sobre dos figuras: el reconocimiento de un derecho y la declaración de una crisis excepcional. Esta conjunción habilita al Estado para tomar medidas de emergencia:

“Que en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho familiar a la inclusión social” (Decreto 565/02, Considerando)

“Que, siendo de público y notorio conocimiento la gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, resulta obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población” (Decreto 565/02, Considerando).

En términos operativos, la apelación al derecho implica la legitimación de la universalización. Porque si algo tiene la declaración de la crisis es precisamente que señala la condición excepcional por la que se atraviesa. Y excepcionalidad, como vimos, no es otra cosa que arbitrariedad. El indicador técnico encuentra, vía el derecho, un principio de legitimidad que va “más allá” del Estado (en tanto éste sólo puede dar reconocimiento a un derecho, pero nunca crearlo).

3.9 Aspectos técnico-administrativos

Es esperable que el PJJHD exija a la agencia estatal en una enorme diversidad de aspectos que hacen al funcionamiento técnico administrativo. También lo es que la mayoría de estos aspectos no tengan ningún estatuto como noticias, ni encuentren lugar en los diarios. Pero de todas formas, hemos relevado en los periódicos dos cuestiones significativas: la construcción del padrón de beneficiarios y la modificación del área social de la agencia estatal. En lo que sigue, entonces, haremos una breve mención de estas dos cuestiones.

Como señalamos anteriormente, la posibilidad de construir un padrón único de beneficiarios de la política y la seguridad sociales no resulta ni un desafío ni una herramienta menor para la agencia estatal. Esto es así por las posibilidades, tanto políticas como presupuestarias que puede brindar a dicha agencia. El diario La Nación, en su edición del 12 de febrero de 2002, lo refleja del siguiente modo:

“Antes de fin de mes, una mujer oriunda del interior tomará las riendas del Ministerio de Desarrollo Social, que pasará a llamarse de "Desarrollo Humano". Así lo tienen decidido el presidente Eduardo Duhalde y su esposa, Hilda "Chiche" González, que se convertirá, por su parte, en la titular de un Consejo Coordinador de Políticas Sociales que trabajará en colaboración con los ministerios de Trabajo, Salud y Educación. Desde allí, la primera dama intentará sentar a la misma mesa a un amplio rango de "actores sociales" para diseñar políticas "no sectoriales", explican en Balcarce 50. Ese Consejo Coordinador contará con una herramienta que varios gobiernos (incluidos el de Menem y el de De la Rúa) quisieron obtener y no pudieron: una base de datos única de beneficiarios de planes sociales. La ex secretaria de Equidad Fiscal de Menem y ex asesora de la Jefatura de Gabinete durante el gobierno de De la Rúa Carola Pessino trabajó durante años sobre ese tema. Lo llamaba el "padrón único de beneficiarios". Pero tropezó con un problema que también enfrentarán los funcionarios duhaldistas: el rechazo de los gobernadores e intendentes a aceptar cualquier tipo de control sobre el manejo de sus fondos. *Los gobernadores se oponen a que una red del gobierno nacional los controle y nosotros tenemos que aceptar eso*, confió, con resignación, una alta fuente de la Casa Rosada” (Diario La Nación, 12 de febrero de 2002).

Pese a ser un poco extensa, hemos optado por dejar la totalidad de la cita en virtud de las cuestiones que se derivan de ella y de su relevancia. La primera refiere a que el padrón único de beneficiarios parece ser una herramienta que estuvo en las aspiraciones de la agencia estatal mucho tiempo antes de que Eduardo Duhalde asumiese la presidencia. Coincidentemente con lo que señalamos en el punto anterior, los efectos políticos de esta herramienta técnica no resultan menores, con lo que se comprende el rechazo que pudo originar en los gobiernos provinciales. Lo que no se explica en la cita es por qué lo que no pudieron obtener los gobiernos de Menem y De La Rúa, sí está a disposición de la política social de Duhalde.

La cita también alude a otro tipo de cuestiones que hacen al segundo aspecto que queríamos mencionar respecto de la dimensión técnico administrativa de la agencia estatal: el reordenamiento del área social. Como puede rastrearse en los diarios, la unificación de los planes sociales y de sus agencias constituyó una idea orientadora desde comienzos de la presidencia de Duhalde. La apuesta por un plan como el Jefas y Jefes puede verse como un firme paso en esa dirección. Y así como la figura de Patricia Bullrich encarnó por sí misma el cambio en las políticas sociales durante la última etapa del gobierno de De La Rúa, Hilda González parece hacer lo propio durante la gestión de su esposo.

Pero si bien la figura de Hilda González va a tener un indudable peso en el área social, su inclusión formal en la estructura de la agencia estatal no resultó un paso sencillo. Dos cuestiones cabe mencionar al respecto. La primera es que por el hecho de ser la esposa del presidente de la nación, su inclusión en algún cargo iba a estar teñida indudablemente de la sospecha de clientelismo. La segunda es que el proyecto del gobierno de modificar el área social para que Hilda González pueda asumir entonces la conducción institucional bajo una nueva configuración, nunca fue ejecutado.

4. Los componentes de Terminalidad Educativa y Formación del PJJHD en la perspectiva de los funcionarios⁴⁵ del MTEySS

Introducción

El capítulo 4, que aquí introducimos, se propone abordar dos objetivos centrales de la investigación. El primero consiste en identificar los recursos institucionales que incidieron en las decisiones de los funcionarios de carrera, en la puesta en marcha y la implementación del PJJHD entre septiembre de 2001 y diciembre de 2006. El segundo, busca reconocer los argumentos y valoraciones mediante los cuales estos funcionarios intentan agenciarse en el espacio estatal.

El desarrollo de estos objetivos hace que nos concentremos en el registro y el análisis del discurso de los propios funcionarios. Como el modo de entender este registro no es unívoco, resulta necesario, al iniciar el capítulo, explicitar las decisiones metodológicas que permitieron llevarlo adelante.

4.1 Encuadre metodológico (parte II)

El presente capítulo aborda uno de los objetivos centrales de esta investigación: rastrear las alternativas que, respecto del PJJHD, estuvieron en la consideración de los funcionarios del MTEySS (lo que implica tener en cuenta, al mismo tiempo, el modo en que esos mismos funcionarios se agenciaron en el Estado).

Como se describió oportunamente, el PJJHD involucró a una enorme cantidad de niveles y organismos del Estado (lo que vuelve materialmente imposible contactar a la totalidad de los agentes que estuvieron vinculados a su gestión). Esto obligó a tomar una serie de decisiones metodológicas en las que la contingencia también jugó su papel: una serie de vínculos que se fueron generando con el MTEySS permitieron contactar a un grupo de

⁴⁵ El término funcionario, a diferencia del título del capítulo 3, no viene acompañado del predicado político. Con esto queremos denotar que los funcionarios del MTEySS entrevistados en este capítulo forman parte de lo que hemos denominado *funcionarios de carrera* de ese ministerio, ya sea en carácter de equipos técnicos, coordinadores, o asesores. Esto no impide desconocer la diversidad de condiciones contractuales que han unido y unen a dichos funcionarios con el MTEySS, ni la importancia de éstas a la hora de considerar el agenciamiento respecto del PJJHD. Asimismo, el hecho de que no sean considerados funcionarios políticos no significa ignorar la dimensión política de la tarea que realizan.

funcionarios estatales pertenecientes a la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional (DNOyFP) que habían trabajado en la puesta en marcha del PJJHD en el año 2002. Esto hizo que el conjunto de los funcionarios entrevistados se vincularan con la gestión del PJJHD a partir del desarrollo de propuestas destinadas a contribuir con la terminalidad educativa y la formación profesional de los beneficiarios del PJJHD. Metodológicamente, este recorte despliega efectos que pueden verse como caras de una moneda. La consistencia metodológica que puede brindar que los funcionarios pertenezcan a una misma Dirección (y con ello –al menos presumiblemente- el hecho de que compartan rasgos comunes de agenciamiento), constituye, al mismo tiempo, una limitante inevitable a la hora de dar cuenta del conjunto de alternativas que estuvieron vinculadas al PJJHD.

Quizá como parte de esos rasgos comunes, para los funcionarios de la DNOyFP, la imagen de un momento de puesta en marcha del PJJHD, si bien no resulta errónea (en la medida en que se reconoce la existencia de una coyuntura particular en torno de la crisis de 2001), tampoco parece ser lo suficientemente precisa. La imagen de la puesta en marcha parece remitir a un motor o una máquina a la que se pone en funcionamiento por primera vez y que requiere de los ajustes finales para que pueda cumplir con su propósito a lo largo del tiempo; un momento “instituyente” de puesta en marcha seguido por un proceso “administrativo” de mantenimiento y conservación. Lo que muestran las entrevistas es que la DNOyFP se involucra en el desarrollo de Componentes que hacen a la formación para el trabajo y la terminalidad educativa y que luego esos componentes se autonomizan de su vínculo con el PJJHD. De tal modo, el objetivo inicial de generar alternativas de contraprestación para los beneficiarios, se despliega, con el tiempo, en *programas* que tienen por propósito que las personas terminen sus estudios primarios o secundarios o que adquieran herramientas para mejorar sus posibilidades laborales y de empleo. En este sentido, y pese a que el PJJHD ha terminado como tal, el gran número de adultos -pero especialmente de jóvenes- que no han terminado sus estudios o que tienen problemas de inserción laboral han reforzado las líneas de acción de la DNOyFP hacia la terminalidad educativa y la formación para el trabajo. Movimiento por demás comprensible dentro de la dinámica institucional estatal: ni los funcionarios estatales, ni mucho menos un Ministerio Nacional supeditaría su existencia a una política en particular (el PJJHD en este caso) más allá de la importancia que ésta pudiese coyunturalmente adquirir.

Lo inapropiado de la imagen de la “puesta en marcha” con que habíamos configurado el acercamiento a los funcionarios tuvo consecuencias en el desarrollo de la investigación. La primera es que el conjunto de posibilidades que estuvieron en juego respecto del PJJHD se

desplegaba, en la experiencia de los agentes estatales, en un lapso temporal que se extendía mucho más allá de la coyuntura inicial del 2002 (casi hasta hacerse coincidente con el período de funcionamiento del PJJHD). Es por esto que en el caso de los funcionarios de la DNOyFP (y a diferencia del análisis realizado con los funcionarios políticos en el capítulo 3) hemos extendido el horizonte temporal hasta fines de 2006 para poder dar cuenta del conjunto de matices encontrados en las entrevistas.

La segunda consecuencia es más compleja (y por ello también adquiere el estatuto de la condición). ¿Qué registran exactamente un conjunto de entrevistas realizadas a funcionarios estatales respecto de acontecimientos que sucedieron hace más de diez años (y que al mismo tiempo, por la propia dinámica de los programas existentes, no han quedado completamente en el pasado)? Indudablemente, la crisis del 2001 dejó sus marcas -y una coyuntura que hacia el presente fue favoreciendo la inserción en el empleo de un número creciente de personas también lo hizo-. Los documentos del MTEySS, el diálogo entre las mismas entrevistas y el análisis de los diarios han resultado herramientas metodológicas valiosas para garantizar la mayor fidelidad posible en la descripción de las alternativas vinculadas a la gestión del PJJHD.

En concreto, se realizaron 8 entrevistas en profundidad a funcionarios de la DNOyFP. Salvo en un caso (que fue sugerido por los integrantes de la misma Dirección -y por ello también fue considerada pertinente para la presente investigación-), todos los funcionarios trabajaban en el MTEySS en el año 2001 y estuvieron implicados de maneras diversas con el desarrollo del PJJHD. En la actualidad, estos funcionarios (de los que oportunamente haremos una descripción de sus recorridos formativos y laborales) cumplen tareas diversas como Asesores, Directores Nacionales, Coordinadores y Equipos Técnicos del MTEySS.

El contacto con los funcionarios resultó de la existencia contingente de un vínculo de confianza y de la “bola de nieve” con que ese vínculo se fue dispensando a otros. Las entrevistas fueron realizadas en un clima de gran cordialidad que se evidenció, entre otras cosas, en la atención y el tiempo que nos fue brindado.

En relación a las entrevistas, existe un elemento contextual que vale la pena indicar: los equipos técnicos de la DNOyFP trabajan bajo condiciones de cuasi- hacinamiento. La superficie disponible no está dividida en oficinas, sino que se subdivide a partir de la existencia de armarios o estanterías en donde se almacena documentación. Esto hace muy difícil, por no decir imposible, contar con un ámbito para conversar sin verse distraído, interrumpido o directamente tapado por otras voces. Estas difíciles condiciones de trabajo (o por lo menos para la comunicación) no parecen afectar el buen clima que se percibe. Quizá

esto se deba también a que los Equipos Técnicos de la DNOyFP viajan constantemente al interior del país, lo que reduce sensiblemente el tiempo que permanecen en las oficinas del ministerio nacional.

Una breve línea la merece el registro de las entrevistas. No constituía un objetivo metodológico a priori realizar una grabación de las entrevistas. Se optó por preguntar a los funcionarios si tenían algún inconveniente de que la conversación fuese grabada, y en el caso de haberlo, se optó por elaborar un registro escrito de la entrevista. El total de las ocho entrevistas fueron realizadas en el ámbito del MTEySS, entre los meses de julio y octubre de 2012, y cinco de ellas fueron grabadas.

Para mantener resguardo sobre las identidades de los funcionarios entrevistados, los nombres y algunas referencias específicas fueron modificados (tratando de preservar de la mejor manera posible los argumentos puestos en juego y las situaciones descriptas).

4.2 Recorridos formativos y laborales de los funcionarios de la DNOyFP

Al incluir a los funcionarios como un término ineludible de la agencia estatal, surge el interrogante acerca de los recorridos que trazaron los agentes estatales para encontrarse, en el año 2002, vinculados a la gestión del PJJHD. Es por ello que dedicaremos un espacio a la descripción de los recorridos formativos y profesionales de cada uno de los funcionarios que fueron entrevistados. Asimismo, como lo que nos importa no son sólo los datos concretos, sino el modo en que esos datos son enhebrados en un relato, vamos a utilizar –hasta donde sea posible- la propia voz de los funcionarios para la descripción de sus trayectorias.

Liliana es Licenciada en Ciencias de la Educación; ni bien se recibió en 1985 ingresó en el MTEySS como becaria de la OIT, en áreas ligadas a la formación profesional y la certificación de calificaciones. Después pasó a trabajar en el Ministerio de Educación de la Nación –siempre en temas vinculados a la educación y el trabajo-, hasta que el año 2000 la “invitan” a volver al MTEySS en un programa que se llamaba FORMUJER, como responsable de la línea pedagógica: “aunque también trabajé en escuelas e instituciones educativas, mi cometido está en el Estado. En el Programa FORMUJER trabajábamos armando redes institucionales entre funcionarios, ONG’s y universidades [...] El trabajo era muy bueno, muy interesante y teníamos una población acotada (nuestra meta eran 600 beneficiarias que a nosotros nos parecía muchísimo pero que para el ministerio [MTEySS] no

era nada.” El FORMUJER era un Programa que estaba cofinanciado entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado nacional. “Cuando vino la crisis crisis -que hubo un mes que no pudimos cobrar el sueldo- fue involucrada toda la Secretaría de Empleo, que tiene un montón de Direcciones, un montón de Áreas: todos estábamos en función de brindar a las personas del Jefes de Hogar un espacio donde poder hacer eso que llamábamos la contraprestación pero que era un espacio donde recibir una orientación, donde pudieran capacitarse u obtener un apoyo para mejorar sus condiciones y obtener algún ingreso. [...] Todavía era el FORMUJER y se nos pidió que abriéramos las puertas de los cursos nuestros a las mujeres. En el año 2006, cuando surge el Seguro de Capacitación y Empleo, la AFIP implementa el régimen modificado para la regulación del servicio doméstico. Nosotros teníamos algunos cursos de capacitación para profesionalizar el servicio doméstico, lo teníamos desde el FORMUJER, habíamos trabajado con una institución en ese tema. Entonces me convocan a mi, que era la que tenía esa experiencia, para que generáramos ofertas de capacitación para las mujeres que fueran jefas de hogar para que se blanquearan y pudiesen pasarse al Seguro de Capacitación”

Raúl es Licenciado en Sociología (si bien cuenta también con una formación en filosofía y teología adquirida mientras estudiaba para sacerdote): “En realidad, cuando me recibí de sociólogo, trabajé en una empresa familiar... en realidad yo me reconvertí de sociólogo cuando soy convocado para ser evaluador del Proyecto Joven; ahí fue donde hago un vuelco...ya venía haciéndolo, pero fue mucho más profundo en lo que sería mi especialidad en sociología y en recursos humanos⁴⁶

En el año 1993 ingresa por concurso a la Subsecretaría de Economía Laboral del Ministerio de Economía de la Nación como consultor del Programa Joven⁴⁷: “Luego sucede que el que era Subsecretario de Economía Laboral y Social, Osvaldo Giordano, pasa a ser Secretario de Empleo en el Ministerio de Trabajo. Entonces toda la gente que estábamos en Economía en un momento determinado, pasamos acá [MTEySS] durante la gestión de Caro Figueroa. Todo lo que se gestionaba en Economía pasó a ser órbita de la Secretaría de Empleo del Ministerio [MTEySS] que se creó en 1996/7. Todo el equipo pasa acá, la última etapa del Proyecto Joven pasa acá; en realidad es la etapa de cierre, hacia el año 2000. [...] Nosotros

⁴⁶ Raúl, al momento de la entrevista, me refirió a un libro escrito por él en que se retrata la historia de la empresa familiar, y a partir de ella también, de la refrigeración en la Argentina (y su crisis a partir de la década de 1970).

⁴⁷ Se verá que son varios los funcionarios que provienen del “Proyecto Joven” del Ministerio de Economía y que las nominaciones que utilizan los funcionarios para referirse a dicho “proyecto” son variadas. Hemos preferido conservar estas inadecuaciones porque, interpretamos, caracterizan algo de la forma que tiene el Estado de constituir (o no) una historia institucional propia.

estuvimos transitando por distintos programas...eran programas acotados donde se trabajaba con cámaras empresarias y sindicatos. Programas que se fueron haciendo como respuestas a demandas puntuales y nosotros estábamos acá en el staff... Y en un momento teníamos que crear los programas porque si no nos íbamos a casa... ese era el problema también. [...] Primero [el PJJHD] empezó con la certificación de estudios y después se pensó en la terminalidad educativa. Yo Empecé en Santiago del Estero con Formación Profesional en 2002, 2003 en provincias con muchas dificultades, como todo lo que es el norte grande, el NEA, Formosa, Chaco, Corrientes...”

Hugo es Psicólogo Social, egresado de la escuela de Enrique Pichón Rivière; daba clases de materias vinculadas a temáticas filosóficas e institucionales y coordinaba grupos (en particular de arquitectos y médicos). “Como trabajador provengo de la empresa privada: trabajé en empresas internacionales en comercialización y ventas. En algún momento las empresas privadas deciden que sos viejo a los cincuenta y pico de años. Un amigo me dijo: - hay un curso de 7 u 8 días que tenés que hacer; si lo aprobás entrás a una consultora que va a supervisar el Programa Jóvenes. Aprobé ese curso y entré en esa consultora para supervisar lo que fue la prueba piloto de ese programa. Y como yo hacía informes de cada supervisión que llegaban a Economía, me llamaron y me propusieron participar de una suerte de concurso para entrar (yo tardé unos 15 segundos en decir que sí). Tuve una serie de entrevistas, competimos y me contrataron por dos meses (esto fue hace 18 años). Entonces entré como consultor en el Programa Jóvenes y me asignaron la región Patagonia (que todavía conservo). [...] Yo sigo siendo PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo); firmo contrato cada año (y lo llegué a firmar cada mes en esa época [2002]).”

Irene es Licenciada en Trabajo Social. “[En el año 2000] yo hacía 10 años que estaba ligada al Estado en el Instituto Provincial del Empleo. Allí, en 1989/90 es donde se pone en debate la problemática del desempleo. Entonces se crea el Instituto Provincial del Empleo en la Provincia de Buenos Aires, que fue precursora en cuanto a promover la calidad en el empleo, la capacitación de las personas y la calificación para poder acceder a mejores trabajos. En el Instituto [Provincial del Empleo] estaba en capacitación; el tema de capacitación atraviesa siempre las políticas activas de empleo, con lo cual como técnica, como profesional, yo tenía un valor agregado, una experiencia que pude capitalizar en este lugar [MTEySS]. [...] En el Instituto Provincial del Empleo desempeñaba una tarea más estadística

y pedí el pase para trabajar específicamente en lo que era mi metié: el Componente de Formación que nace con el programa Jefas y Jefes de Hogar.”

Carmen es Licenciada en Sociología. En el año 2002 trabajaba en el Plan Jóvenes que funcionaba en el MTEySS y que contaba con financiamiento externo. Actualmente tiene una responsabilidad de Dirección en dicho ministerio.

Inés es Licenciada en Turismo de la Universidad de Morón, donde además es docente. Luego de recibirse, en el año 1981, permaneció unos años fuera de Buenos Aires -aunque conservó sus horas docentes en la Universidad-. A mediados de la década de 1990, al regresar a Buenos Aires, la Secretaria de la Universidad de Morón le mostró un aviso en el que se pedían profesionales para trabajar en el Plan Joven [Ministerio de Economía de la Nación]. Luego de un intensivo proceso de evaluación pudo incorporarse a dicho plan para trabajar en el área de turismo. A fines de la década de 1990 pasa al MTEySS cuando el Plan Joven se incorpora también a esa órbita. A partir del 2002 se integra al Componente de Formación del PJJHD. Actualmente tiene bajo su responsabilidad un cargo de Coordinación.

Analia es Licenciada en Ciencias de la Educación y fue Coordinadora del Programa Trabajar. Actualmente es Asesora de la Secretaría de Empleo del MTEySS.

María (la única de las funcionarias de la DNOyFP que no estaba en el MTEySS en el año 2002) es Ingeniera industrial recibida en la UBA. Durante once años trabajó en el Departamento de Marketing de una importante empresa argentina. Ingresó al Ministerio de Trabajo en el año 2009. Actualmente tiene a su cargo una Coordinación cuya función consiste en articular proyectos de formación profesional entre sindicatos, empresas y el propio Ministerio de Trabajo.

4.3. Ser funcionario de la DNOyFP en el contexto de la crisis de 2001

Según los relatos de los agentes estatales, la crisis del 2001 parece haber impactado en dos registros diferentes. Por un lado, y desde el punto de vista de su condición de trabajadores, implicó que se pusieran en riesgo las fuentes de trabajo y el cobro de los salarios. Por otro, y desde la perspectiva estricta de su rol como funcionarios, supuso una

merma en los recursos disponibles y en la posibilidad de ejecutar acciones y programas. En palabras de Raúl:

“En ese momento estábamos como aferrados en medio del mar a un madero que era parte del naufragio. Esa Argentina que habíamos soñado se estaba haciendo pelota. Además de que era una fantasía, se estaba destruyendo en el imaginario nuestro...nuestro horizonte era: ¿qué va a ser de nosotros, el Estado, de ahora en más? Porque mucha gente se iba, había listas, les bajaban el contrato.”

Para Hugo:

“el 2002 fue terrible. En lo personal, si no hubiese tenido esto, yo no sé si me podía incluir en algún laburo; si de acá me rajaban...yo creo que no. Vos llegabas los 30 del mes y no sabías si estabas en la lista o no estabas, eso es terrible.”

Inés relata que:

“Mensualmente nos reunían a todos en el Ministerio y nos daban las listas de los que seguían y de los que no. Además, los contratos eran sólo por 3 meses”.

Estos relatos muestran a la agencia estatal cuando vacila en uno de los aspectos que hacen a sus condiciones de existencia: la posibilidad de sostener materialmente a un cuerpo estable de funcionarios. Esta cuestión es relevante no sólo para pensar al Estado en un contexto de crisis; el tipo de contratación que el Estado establece con sus agentes segrega efectos normativos, jurídicos, pero también subjetivos: ser (e investirse hacia otros como agente del Estado) cuando no se sabe si se va a permanecer como tal más allá de fin de mes⁴⁸. Pero estos relatos también introducen un matiz: si bien era cierto que, como trabajadores, el Estado no ofrecía ninguna seguridad, el contexto del mercado de trabajo era aún peor. Vivir

⁴⁸ Aunque excede con mucho el alcance de este trabajo, sería interesante indagar, fundamentalmente a partir del Decreto 92/1995 -y la posibilidad de establecer Contratos de Locación de Servicios- la distancia que se traza entre la precariedad en las formas de contratación de los agentes estatales y el estatuto “sólido” que parecería inherente a la intervención estatal. Como veremos más adelante, en la crisis del 2001 se produce un efecto paradójico con aquellos agentes que trabajan en el ámbito del Estado, pero cuyo salario (y muchas veces también los recursos de intervención) provienen de los Organismos Internacionales.

ese contexto en el Estado fue “terrible”, pero lo que se imaginaba afuera resultaba aún más desolador.

Además de la inestabilidad que los agentes estatales vivían como trabajadores, el contexto del 2001 los interpelaba desde su propia capacidad de intervención en tanto funcionarios. Como rememora Carmen, la falta de recursos que tenían que enfrentar era tan extrema que muchas veces los borradores de los informes los tenían que imprimir en el reverso de los *menús* que les entregaba la empresa dedicada a vender comida en el MTEySS. En este contexto de crisis es donde parece producirse el efecto *paradójico* al que refieren Palermo y Novaro (1996) en relación a la reforma del Estado (y a las políticas impulsadas para morigerar sus efectos sociales). Paradoja que resulta del hecho de ser los Organismos Internacionales los que ofrecen un marco de estabilidad al Estado (desde el que éste puede agenciar sus políticas). Si bien los autores identifican esta paradoja a nivel estructural, también parece evidenciarse en las escalas particulares de intervención. Liliana señala que en el FORMUJER -que tenía financiamiento del BID-: “Nosotros éramos como un Programa y éramos como consultoras pero estábamos instaladas y veníamos a trabajar todos los días; teníamos que interactuar con organismos del Estado y del interior del país. A veces eran ONGs, a veces era el Ministerio de una Provincia”. Por su parte, Carmen relata la siguiente situación: “en el año 2002 trabajaba en el Plan Jóvenes y como éste contaba con financiamiento externo, con sus fondos se pagaban salarios del personal del Ministerio de Trabajo [MTEySS] aunque no estuviese afectado a dicho Plan. [...] Cuando asume Graciela Camaño me reúno con el responsable financiero del Ministerio [MTEySS] y le comunico que sólo quedan \$6000 para pagar los salarios de 52 personas.” Hugo cuenta que al día de hoy sigue siendo “PNUD” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo): “firmo contrato cada año (y lo llegué a firmar cada mes en esa época [2002]).”

Pero la crisis del 2001 tendrá una contracara, cuyos matices iremos desarrollando y de la cual una de sus marcas parece provenir de la intensidad de tener que crear y pensar para existir:

“en un momento teníamos que crear los programas porque si no nos íbamos a casa...ése era el problema también (Raúl)”.

“Nos dábamos cuenta que estábamos plantando bandera, estábamos creando un enfoque de trabajo, generándolo, propagándolo, buscando puntos en común para compartir con las provincias, con el Ministerio de Educación de nación. [...] Nosotros estábamos empeñados

en lograr que los docentes del sistema educativo, los docentes de adultos entendieran, no sólo que tenían que enseñarles matemática, sino ser tutores de las personas: acompañarlos, orientarlos. ¿Por qué no pensar en estrategias donde trabajen dos docentes al mismo tiempo, o docentes que hagan las dos funciones, pero las tiene que planificar?” (Liliana).

“Hacíamos esas cosas...nos poníamos a estudiar. Quien coordinaba me pidió que armara algo para fortalecer al propio equipo. Bueno yo dije vamos a estudiar qué es esto de la educación de adultos, de la formación para el trabajo. Busqué bibliografía, me puse a estudiar (cada uno tenía que exponer una parte) e invitamos expertos en el tema” (Liliana).

4.4 ¿Por qué se gestiona el PJJHD desde el MTEySS?

En el comienzo fue la urgencia, o si se quiere, una urgencia doble signada tanto por la obligación de intervenir sobre la emergencia social como por la necesidad de dar sentido y legitimar el lugar de *funcionario* en la estructura de la gestión estatal. Del mismo modo que en el caso de los funcionarios políticos (capítulo 3), el sentido de la intervención de los funcionarios del DNOyFP, está tamizado por una serie de criterios orientadores y legitimadores (muchos de los cuales pueden provenir de las experiencias anteriormente vividas en la gestión estatal). De tal manera, operar en la urgencia no implica accionar sin estar sostenido en una serie de referencias, a una evaluación de los pasos que se van ejecutando. De hecho, cuando los equipos técnicos aluden a las razones por las cuales el MTEySS se involucró en la gestión del PJJHD, los motivos esgrimidos remiten esencialmente a la capacidad técnica de este ministerio (fundamentalmente en lo que refiere al manejo de la información):

“Había [en el MTEySS] ciertos sistemas de control de la gestión a partir de manejar programas que tenían una envergadura importante. Creo que eso le dio un now how al Ministerio de Trabajo para poder implementar en un tiempo relativamente record -y no sin dificultades porque la operatoria fue otra [que con el Plan Trabajar] - sistemas de control y de denuncias. Me parece que fue creciendo esa capacidad de gestión, que hizo que en un momento en que el presidente Kirchner tenía idea de que el PJJHD fuera a Desarrollo Social, finalmente se quedara en el Ministerio de Trabajo” (Analía).

Esta valoración positiva que los funcionarios del MTEySS tienen de su capacidad técnica no es un dato menor para comprender algunas de las alternativas que atravesó el PJJHD. Recibir la gestión del PJJHD en el año 2002 significaba, al mismo tiempo que una posibilidad de existir como funcionarios, agarrar una “papa caliente”. Más si se tiene en cuenta que:

“Este fue uno de los Ministerios que cumplió con más pasión el proceso de Reforma [del Estado]; realmente fue un Ministerio que quedó completamente destruido, que acompañó al modelo de la flexibilización laboral y en algún momento fue un Ministerio que, paralelamente, empezó a gestionar políticas sociales vinculadas a programas de empleo transitorio. Programas basados en una idea de que era necesario, por corto plazo, que las personas desocupadas que no tenían ninguna cobertura fueran contenidas porque inmediatamente el mercado les iba a dar un lugar” (Analía).

Si la primera razón esgrimida por los funcionarios acerca de por qué el PJJHD se gestiona desde el MTEySS es el desarrollo de un *now how* durante la década de 1990 (a partir de la implementación de una serie de políticas de empleo), la segunda remite directamente a los mismos funcionarios y a la capacidad de agencia que existe en ellos:

“Creo que a veces hay capacidades instaladas en el Estado que no son aprovechadas, o no son valorizadas (a lo mejor porque no es valorizada la política). Hay niveles de saberes, procesos de acumulación que no quedan registrados por escrito... es la memoria de la institución lo que lo hace operativo... muchas reuniones, discusiones, o resoluciones que van contando distintas medidas institucionales para que el PJJHD fuera mejorando y que en un momento terminase sin conflicto” (Analía).

“[F]ruto de que algunas de las personas que trabajaron acá, que se fueron especializando en temas –a veces las personas determinan muchas cuestiones y muchos saberes- y que a pesar de los vientos en contra creían en el Estado y sabían que había cosas que no se podían hacer por afuera.” (Analía)

En el mismo sentido se expresa Raúl:

“Después, cuando vinimos acá, [desde el Proyecto Joven del Ministerio de Economía] nos dimos cuenta que había gente que trabajaba, y lo hacía muy bien, y en un contexto en que las políticas públicas estaban...destituidas por el mismo Estado”

“Yo no tengo ningún poder de decisión de las políticas, pero cada cosa que hacemos, los Programas que hacemos, contribuyen... Un ministro también se nutre de los elementos que le encarga a las Direcciones y las Direcciones se nutren de las coordinaciones y de los equipos. Yo a este equipo mío lo cuido mucho, hacemos espacios de formación y de reflexión porque sabemos que esas cosas van a aparecer por algún lado... También encontrás que hay algunos funcionarios que esperan que les bajen línea y algunos proponen. Acá casi todos proponen; en este Ministerio [MTEySS] o por lo menos en esta Secretaría [de Empleo], esto también es interesante, no te encontrás con mucha cosa democrática; cambia el gobierno a ver qué nos bajan ahora. Eso por ahí ocurre en otros Ministerios: están ahí medio paralizados esperando que les digan sin tomar la iniciativa para ver qué hacer. Yo me la he pasado inventando cosas y siempre me dijeron que sí, siempre busqué cosas viables que podían aportar a los objetivos generales, pero así y todo tenemos mucha libertad de acción⁴⁹” (Liliana).

Resulta significativo constatar que la mirada negativa que el sentido común en general expresa hacia los funcionarios del Estado, no es del todo ajena a ellos. O en tal caso, en el momento en que los funcionarios de la DNOyFP iniciaron sus carreras como tales, tuvieron que desarrollar un cuestionamiento de esa mirada ante la evidencia de la capacidad de trabajo que era posible encontrar en el Estado. En tal caso, y como plantea Liliana, una cuestión a relevar es el modo en que los funcionarios de rango medio, como los equipos técnicos, se piensan frente a los funcionarios políticos. Como venimos señalando, es frecuente que los equipos técnicos minimicen en su relato el componente político que existe en las tareas que desarrollan. Este gesto defensivo, de mostrarse como un mero instrumento de una instancia jerárquica superior, puede tener la contrapartida de reducir las posibilidades de gestión que esos equipos pueden efectivamente llevar adelante.

⁴⁹ Se refuerza aquí un rasgo ya señalado y que es característico del modo en que en el discurso de los equipos técnicos se invisibiliza la dimensión política de su tarea; como si su capacidad de negociación territorial y la posibilidad de tomar decisiones pudiesen comprenderse sólo desde parámetros éticos o morales.

Hay otra característica del MTEySS que es fuertemente valorada por sus funcionarios: el alcance territorial que el Ministerio tiene a partir de sus Gerencias. Éstas le permiten al Ministerio cubrir el territorio argentino con recursos propios y, además:

“esta característica propició que el Ministerio [MTEySS] no tercerizara sus políticas, como ocurrió con el Ministerio de Desarrollo Social de Nación. El MTEySS tuvo Gerencias en las provincias y empezó a armar proyectos de trabajo administrados por el pago directo a las personas. [...] Se generó una operatoria donde nos preocupábamos (por lo menos el equipo que se ocupaba de eso) de que los recursos llegaran donde tenían que llegar” (Analía).

4.5 Antecedentes y justificación del PJJHD en la perspectiva de los funcionarios de la DNOyFP

Cuando se pregunta a los funcionarios de la DNOyFP por los antecedentes o la evolución del PJJHD, se obtienen respuestas que pueden agruparse según dos ejes. En uno de ellos lo que predomina es una mirada externa, como de quién no hubiese tenido un contacto directo, práctico, con esa experiencia de gestión y se ubica desde el punto de vista de la opinión o del desconocimiento:

“El PJJHD surge como respuesta del gobierno nacional a un malestar social terrible, saqueos, piquetes, asaltos de supermercados, y que había que hacer algo para aplacar eso...yo personalmente supongo que después de los supermercados venían nuestras casas” (Hugo).

“Ahí ya no te puedo responder de dónde sale el Plan [PJJHD]...Sale de la crisis del 2002; ¿quién lo pensó?...y bueno viste...” (Irene).

El otro eje desde el que los funcionarios refieren al origen del PJJHD conecta fuertemente con las historias personales de cada uno de ellos. Es el recorrido profesional que cada funcionario ha realizado en el Estado el que brinda una mirada específica acerca del comienzo del PJJHD:

“Me da la sensación de que el Trabajar [Plan Trabajar] fue el principal antecedente del PJJHD, porque yo recuerdo que varios años después de la implementación del PJJHD, varios años después de que el Trabajar se había desactivado, los docentes, la gente, decían: -tenemos

a los del Programa Trabajar. Y los propios beneficiarios del PJJHD decían que eran beneficiarios del Plan Trabajar. Había otros planes en el interior...en Córdoba había varios programas... Acá había habido otros planes, pero finalmente todos se subsumieron en el PJJHD” (Liliana).

“El PJJHD tuvo algunos antecedentes... En realidad, como Programa, el que marcó un hito en Argentina es el Proyecto Joven, que comenzó en la década de 1990 -lamentablemente en un momento en que la economía estaba en retracción- y que fue el que abrió el surco de los grandes programas a nivel país” (Raúl).

“En Nación se empieza a implementar el PJJHD a partir de la crisis de 2001/2 que llega a todo el país ¿Qué hizo nación? Tomó algo parecido de lo que se estaba implementado en Provincia de Buenos Aires con el Barrios Bonaerenses (donde yo había estado trabajando) y lo trasladó a nivel nacional” (Irene).

Estos dos ejes, a partir de los cuales los funcionarios dan cuenta del origen del PJJHD, tienen una enorme significación para nosotros. Desde ya que no pretendemos sancionarlos bajo ningún criterio (su precisión o imprecisión fáctica, institucional, periodística o sociológica). La existencia de estas respuestas resulta relevante porque ofrece algunos indicios acerca de los mecanismos a partir de los cuales se constituye (o no) una *memoria institucional estatal*. O para decirlo de otra forma: siempre va a existir un registro de aquello que se vivió; la cuestión es la forma institucional que éste adquiera. En el caso del PJJHD, y en consideración de su alcance y éxito, podría llamar la atención la inexistencia de un relato unificado acerca del modo en que el Plan se agenció en el Estado y en particular en la DNOyFP. Al mismo tiempo, si atendemos, por ejemplo, a la multiplicidad de formas contractuales que el Estado mantiene con sus agentes, la ausencia de ese relato resulta más comprensible.

A medida que aumenta el nivel de responsabilidad de los funcionarios respecto de aquello de lo que dan cuenta, se modifica también la textura del relato mediante el cual lo hacen. Esto puede percibirse en el modo en que Analía (que era la funcionaria de mayor responsabilidad en el MTEySS en el 2002) relata el proceso de agenciamiento del PJJHD:

“Yo creo que hay varios pasos que antecedieron al PJJHD, que fue cuando asume Rodríguez Saa... Él firma muchos convenios con distintas instituciones y llama a la gente a inscribirse

en un programa de empleo transitorio. [...] El Programa Trabajar estaba como en la memoria, por debajo, porque era lo que más conocían, lo que más había funcionado... como que en un primer momento era una idea de ampliar un programa que había habido en Desarrollo Social que tenía que ver con la escolaridad y la salud de los niños... como que el PJJHD cabalgó sobre el Trabajar y este programa que había sido una experiencia piloto mínima que se había hecho en Desarrollo Social y que impulsaba Irene Novakovsky, que era asesora de Chiche Duhalde” (Analía).

La textura más densa que adquiere el relato a medida que aumenta la cercanía con la experiencia de gestión, se va a evidenciar también en el momento en que los funcionarios de la DNOyFP refieran a las decisiones concretas que tuvieron que tomar respecto de los Componentes de Terminalidad Educativa y de Formación. De esta manera, y como contracara de la falta de un discurso institucional unificado, pareciera emerger una importante capacidad de acumulación de los funcionarios a partir del aprendizaje que hacen de sus propias trayectorias laborales.

4.6 El desarrollo de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa del PJJHD

4.6.1 “Tiene que salir pronto y bien”

La frase que da título a este apartado, y que corresponde a Liliana, condensa el sentimiento que vivían los funcionarios en el momento en que se comienza a implementar el PJJHD en la DNOyFP. Implementación, por otro lado, que no resultó de la elaboración de un estudio de largo plazo -si bien como nos permitió observar el análisis de los diarios en el capítulo 3, ya desde la gestión de De La Rúa se estaba pensando en un proyecto similar-, ni tampoco contó con el diseño, ex profeso, de una estructura institucional destinada a su puesta en marcha y funcionamiento. En la voz de los funcionarios, el contexto vivido en el 2002 era el de la urgencia: había que hacer algo -porque de no hacerlo, de no agenciarse, no se tenía tarea ni lugar en la estructura estatal- y además tenía que salir bien: el contexto político y social que se vivía no daba margen para el error.

Pero tener que intervenir en la premura de la urgencia no equivale a improvisar (palabra que está ausente de las expresiones de los funcionarios), sino a hacer uso de otros recursos. Por lo visto hasta ahora, y por lo que iremos desarrollando hacia delante, el mecanismo que utilizó la DNOyFP en relación al PJJHD fue orientar los programas en

funcionamiento hacia –o convertirlos directamente en- las líneas de acción del PJJHD. Quizá este modo construcción institucional, en el que cada agente o Programa existente (como el referido por Liliana del FORMUJER, o de Irene y su experiencia en el Instituto Provincial de Empleo) tenía que reorientarse al desarrollo del PJJHD debilita la posibilidad de que exista una mirada unificada acerca del desarrollo del PJJHD o fuerza a que esa mirada está determinada por el sesgo del lugar desde el que se interviene. Por ello es que recién a nivel de la DNOyFP es desde donde se comienza a percibir, en el relato de los agentes estatales, la pertenencia a un marco institucional común. O para decirlo con otras palabras: es posible percibir en los funcionarios de la DNOyFP rasgos comunes de su pertenencia a esa instancia de gestión. Y es también a nivel de la DNOyFP donde se comienza a percibir la autonomía relativa (la agencia propia) con que se manejan los equipos técnicos: a partir de un direccionamiento político, los funcionarios tienen que crear, dar forma a un proyecto y trabajar en las condiciones territoriales para que ese proyecto se lleve adelante. Quizá, por esto, puede pensarse que hay cierto eufemismo (o necesidad) en la nominación agentes estatales como *equipos técnicos*, siendo que tienen entre sus tareas establecer enlaces permanentes con funcionarios políticos provinciales a nivel de secretarios, ministros o gobernadores. En este sentido, no resulta un dato menor considerar la forma “radial” en que la gestión de Néstor Kirchner planteó la relación con las provincias y los municipios y que puede observarse en la gestión del MTEySS y el de Educación Nacional. Bajo esta lógica radial, los fondos no van a los gobernadores provinciales, sino que “bajan” directamente a los beneficiarios, las organizaciones sociales, los sindicatos, las escuelas, o por caso, a las Direcciones de Educación de Adultos provinciales. Es indudable que este modo de distribución de los recursos desde la Nación a las provincias otorga a los equipos técnicos un peso político, que aunque no sea explícitamente mencionado por ellos, indudablemente se pone en juego en la gestión de los Componentes.

4.6.2 Discusiones

Un tema central en el relato de los funcionarios de la DNOyFP lo constituyen las discusiones que se desarrollaban respecto de las contraprestaciones y el modo en que éstas debían hacerse efectivas:

“En el 2001 había mucha discusión en relación a los criterios al asistencialismo y la promoción. Nosotros estábamos en medio de esa discusión en relación a los planes, los planes de empleo, de los subsidios. Y nos parecía que no era conveniente desarrollar políticas que fueran de un enfoque muy asistencialista. Nosotros oponíamos lo asistencial con la promoción...nosotros decíamos que lo que hacíamos era promoción con el FORMUJER, lo cual era cierto, porque buscábamos instrumentar en los lugares donde vive la gente que está con mayores dificultades para acceder a un trabajo digno, bueno facilitar la instrumentación de oportunidades allí. [...] Sin embargo también reconocíamos que era una emergencia y que había cosas que a veces era necesario pasar por una etapa asistencialista sin perder de vista que en algún momento eso se tiene que terminar. El objetivo no era que la gente saliera a pedir planes, el objetivo era que las personas salieran a pedir trabajo, a pedir mejoras de sus condiciones. [...] Por eso decíamos, no: hay que volver a la idea del trabajo productivo. En los '90 se hablaba con mucha liviandad del fin del trabajo, de que la tecnología iba a terminar...bueno, no. Se apelaba al trabajo como constitutivo de la vida de las personas” (Liliana).

Como puede percibirse en el fragmento anterior, la tensión entre la asistencia y la promoción no estaba exenta de planteos éticos y técnicos. ¿Qué podía exigírseles a las personas en una situación de emergencia; cómo se les podía exigir contraprestar cuando todavía no se habían desarrollado los mecanismos institucionales para que pudiesen hacerlo? Además, qué correspondía hacer con un conjunto de beneficiarios cuyas posibilidades de reinsertarse en el mercado de empleo resultaban extremadamente difíciles:

“Muchos nos ofendíamos y decíamos que no se podía decir desde el Ministerio de Trabajo que había personas inempleables: -tenemos la obligación de que esto no sea así. Entonces, ya desde la denominación, tenemos que ver qué hacemos con estas personas, cómo las traemos... porque eran más que nada temas de inclusión. Algunos decían que estos eran beneficiarios de desarrollo social [Ministerio de Desarrollo Social (MDS)], no de Trabajo [MTEySS]. Nosotros decíamos no, puede ser que sean beneficiarios de Desarrollo Social, pero también de Trabajo” (Liliana).

Este fragmento de entrevista permite observar cómo en las discusiones en torno del PJJHD y sus Componentes se actualiza un diálogo entre criterios políticos y técnicos. La puesta en discusión de esos criterios es fundamental para poder desarrollar el conjunto de

proyectos que fueron implementados desde la DNOyFP y que suponían un nivel de focalización mayor (sin que el término connote para nosotros ningún sentido negativo) sobre la marca *universal* “beneficiario del PJJHD”: ¿quiénes son “nuestros beneficiarios y cuáles son los del MDS?, ¿Vamos por las mujeres, por los jóvenes o por todos? El modo de dar cuenta de estas preguntas se modifica, entre otras cosas, por los efectos de la misma intervención (lo que también ofrece un indicador de las posibilidades y las herramientas con que la misma intervención estatal se piensa a si misma):

“En 8, 9 años el programa original cambió 180 grados en función de la reactivación económica que se dio. [...] hoy, la base, el 90% de la población beneficiaria son jóvenes. Y después hay contexto de encierro, mujeres, poblaciones que tienen dificultades por alguna cuestión de discriminación y el tema aborígenes...el tema aborígenes también tomó una dinámica muy fuerte” (Raúl).

Además, resulta muy significativo el diálogo con otras agencias estatales:

“Hoy en día [2012] tenemos 15 millones de personas que no tienen la secundaria...900.000, siendo muy generoso, la están haciendo. Quiere decir que el sistema educativo, mal que nos duela, sigue expulsando...no tiene herramientas para poder incorporar a un adulto, retenerlo y darle una certificación con contenidos que le sirvan para la vida concreta. En este contexto tenemos programa de terminalidad para 10 años más (Raúl)”.

Lo que resulta interesante de este último fragmento de entrevista es que una intervención estatal se legitima en el fracaso de otra (sin que esto resulte del todo evidente para quien enuncia). En la medida en que “mal que nos duela” y el Ministerio de Educación Nacional siga fracasando en sus políticas de inclusión educativa, los programas de terminalidad educativa de la DNOyFP seguirán existiendo. Vale señalar que lo que nos interesa a nosotros en el presente trabajo no es identificar la existencia de una maldad intrínseca en los agentes estatales sino remarcar los modos de agenciamiento existentes en el Estado (y que, como proponemos, tienen efectos en las políticas concretas). Además:

“¿Por qué el ministerio de trabajo se mete con la terminalidad educativa, con la certificación de los estudios...?: ése era el gran planteo; ¿seguir, no seguir? Y ahí el punto de inflexión fue una decisión política –esto fue muy discutido y estuvimos a punto de que ya no nos

ocupáramos de esto- sin embargo, dado que las escalas salariales de la gente que presentaba un título (primario, secundario) eran tan distintas... ahí es donde justificamos nuestro rol en educación” (Irene).

Este último registro actualiza un aspecto interesante: la intervención en torno del PJJHD que emprende la DNOyFP, puede pensarse como un espacio dinámico que se fue ampliando y diferenciando paulatinamente. Es decir, el desarrollo de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa de la DNOyFP tuvo como condición la existencia a una decisión política que legitimaba el avance sobre un territorio “extranjero”: las Direcciones de Adultos provinciales (o como dichas “Direcciones” estuviesen configuradas en cada distrito) y el Ministerio de Educación Nacional. Este “avance” se fue desarrollando mediante la implementación de estrategias que fueron variando en la medida en que conocimiento de las condiciones se hizo más preciso.

Decidir intervenir sobre áreas que “por naturaleza” pertenecen a otro ministerio (en este caso al Ministerio de Educación) involucra una enorme cantidad de aspectos que van desde los acuerdos políticos, el aporte de recursos económicos y profesionales, la elaboración de marcos normativos, el consenso sobre criterios técnicos y también a aquellos que hacen a cuestiones “ideológicas” (tal como las denomina una de las funcionarias entrevistadas).

Para los funcionarios de la DNOyFP entrevistados, el interjuego que se desplegó con “Educación” se desplegó en el plano *ideológico* (tal como lo nomina una de las entrevistadas):

“Muchas veces hubo que lidiar con cuestiones ideológicas. Era común que desde las Direcciones de Adultos nos dijeren: ¿ustedes esperan que recibamos la población beneficiaria del PJJHD? En los funcionarios de los distintos ministerios de educación provinciales se percibía una carga negativa hacia los beneficiarios del PJJHD (Carmen).”

Es interesante detenerse en que el argumento “ideológico” no tiene por referencia a la sociedad, a la gente, o al mercado, sino a otra agencia estatal. Como iremos desarrollando a lo largo de este capítulo, desde la DNOyFP (y en consonancia con la posibilidad misma de conservar parte de su estructura), se identifica (o valdría mejor decir: se construye) un espacio vacante sobre el que poder intervenir y a partir del cual se habilita la posibilidad de fortalecer la propia agencia. En concreto, el conjunto de adultos beneficiarios del PJJHD que aún no habían terminado sus estudios primarios o secundarios. Un conjunto de personas que es

ignorado, o que constituyen un problema para un ministerio, se convierten en el objeto privilegiado de la intervención para otro.

Por supuesto que no se trata aquí de armar conjuntos de ministerios “buenos” y “malos”. En tal caso, por “cuestiones ideológicas” podríamos entender aquellos aspectos imaginarios (Malfé, 1994; Castoriadis, 1999) que se organizan en una serie de relatos (que muchas veces tienen una función defensiva) que no están a nivel del estatuto formal de la institución, pero que, y quizá por ello, tienen una enorme capacidad para prescribir sobre las prácticas y los discursos al interior de las organizaciones. Como han mostrado los diversos estudios del análisis institucional (Fernández, 1994; Kães, 1989) que han trabajado con organismos estatales -fundamentalmente del ámbito educativo y de la salud- los aspectos imaginarios constituyen un término efectivo de la agencia institucional.⁵⁰

4.6.3 Primeros pasos

Como vimos en el capítulo 1, el Decreto 565 explicitaba la voluntad política de que los beneficiarios del PJJHD realizasen una contraprestación, al tiempo en que establecía un conjunto diverso de posibilidades para que esa contraprestación pudiese llevarse a cabo. Asimismo, establecía como organismo de ejecución de esta política al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. A partir del relato de los funcionarios, es posible recuperar algunas de las alternativas que se fueron sucediendo en torno del desarrollo de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa:

“En un principio la idea no era pedirle a la gente ninguna contraprestación, sino corresponsabilidad en cuanto a la salud y la escolaridad de los niños. Esto provocó un caos infinito porque las escuelas no tenían papel ni para dar los certificados de escolaridad, de vacunación... no se sabía cómo cargarlos, cómo registrarlos” (Analía).

“El PJJHD, a partir del 2003, se empezó a vincular con las cooperativas de trabajo, con Planificación Federal [Ministerio de Planificación Federal], con la construcción, con la capacitación laboral. Se empezaron a buscar alternativas de contraprestación que permitieran a la gente un esquema de salida hacia el empleo. Pero en la primera etapa, muchas personas

⁵⁰ Bajo este marco teórico, el “vector” sentimental que Luisina Perelmiter (2011) identifica como uno de los modos en los que los Equipos Técnicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación otorgan sentido a las tareas que realizan puede remitirse a la dimensión imaginaria del funcionamiento institucional.

volvieron a la terminalidad educativa. Muchos municipios lo tomaron más a pecho y hacían a la gente hacer cualquier cosa, otros los ponían en tareas de tipo municipal y había otros donde la gente no hacía nada” (Analía).

El desarrollo de los componentes parece sucederse en un diálogo tripartito entre las posibilidades y particularidades de cada organismo, la decisión política (cristalizada inicialmente en el Decreto 565, pero que después continúa por diversas vías) y las condiciones que plantea la emergencia social. Lo que se plasma en el relato es que la decisión del MTEySS (por más buena voluntad que la acompañe), obliga a las otras agencias estatales sobre las que interviene (en este caso particular las escuelas) a realizar ciertos procedimientos para los que éstas no cuentan con los recursos necesarios. Analía relata que en el momento en que se lanzó el PJJHD, “entre gallos y medianoche” se firmaban convenios entre las provincias y el MTEySS: “algunas provincias querían firmar y otras no... todo un tema complicado con la rendición posterior y quién pagaba; las provincias en algún caso tenían la capacidad para armar el sistema de pagos y rendiciones y en otros les pedían al Ministerio que diera ese servicio. Eso fueron los meses del verano [2002] y después sale el otro decreto del PJJHD [565/02], donde ya se crea el programa y se decide que sea el Ministerio de Trabajo quien lo ejecute” (Carmen)⁵¹.

La gestión estatal en particular, pero podríamos pensar la institucional en general, tiene que hacer coincidir lo que debe ser con aquello que es posible poner en marcha y sostener. Entiéndase que Carmen refiere a que son las provincias (que no representan una unidad menor de la gestión estatal) las que no están en condiciones de llevar adelante procesos de gestión administrativa que abarcan a su población. Desde el nivel de la gestión estatal nacional, el problema consiste en tener que acordar y desarrollar proyectos con provincias que viven condiciones políticas, técnicas y sociales muy contrastantes:

“Empecé en Santiago con FP en 2002, perdón 2003...donde los primeros que se plegaron...estaba Juárez, obviamente...había provincias con muchas dificultades, como todo lo que es el norte grande, el NEA, Formosa, Chaco, Corrientes...Chaco era un caso bastante complejo, había mucha cantidad de Jefes de Hogar y en una situación...” (Raúl).

⁵¹ En este párrafo, Carmen se refiere al período que va desde enero de 2002, cuando se promulga el Decreto 165, que de alguna manera anticipa los rasgos del PJJHD (Pautassi y otros, 2003) y abril de ese mismo año, en que se promulga el Decreto 565 que es el que pone efectivamente en marcha el PJJHD.

Los primeros componentes que se desarrollaron en el año 2002, con vistas a los beneficiarios del PJJHD, fueron aquellos orientados a la capacitación laboral y la formación profesional. “Yo estaba ahí en ese momento cuando terminó el FORMUJER. Al principio el Jefes tenía Capacitación (que lo teníamos nosotros), Formación Profesional que era bueno...lo que hubiera...tampoco uno podía tomarse el tiempo...primero no se podía elegir demasiado, tampoco se podía uno demorar mucho en mejorarles la calidad a las instituciones de formación profesional. Había que salir con lo que había y en el camino hacíamos lo que llamábamos un proceso de formación de formadores: íbamos y dábamos talleres a los docentes para que trabajasen un poco mejor, para que pudiesen relacionarse mejor con esa población [...] Había cursos de todo, de lo que te imagines. Porque nosotros pedíamos que nos mandaran proyectos a través de las provincias. Si eran más o menos viables, si nos dábamos cuenta que había un docente, había materiales, había más o menos una institución, adelante (Liliana).”

4.6.3.1 Obstáculos, criterios y mecanismos institucionales

Una de las dimensiones en la que mejor se observa el juego de alternativas que estuvo en manos de los funcionarios del MTEySS es en la ponderación de los obstáculos que surgen a medida que se desarrollan los diferentes componentes que hacen al PJJHD. Ponderación que remite a tres aspectos que están indudablemente emparentados, pero que son analíticamente diferenciables. El primero refiere al reconocimiento de las condiciones sobre las que se despliega la intervención estatal. Estas condiciones adquieren una intensidad particular al momento de presentar **obstáculos** al proceso de intervención estatal. El segundo de los aspectos remite al accionamiento y la creación de **herramientas institucionales** que se despliegan en relación a esos obstáculos con el objeto de minimizar sus efectos negativos. Tercero, estas herramientas institucionales se eligen y desarrollan a partir de la existencia de una serie de **criterios** que legitiman su elección y evalúan sus efectos para la intervención.

La importancia que para nosotros tienen los tres aspectos mencionados (los obstáculos, las herramientas institucionales y los criterios puestos en juego en la elección de esas herramientas) es que permiten distinguir, entre otras cosas, el nivel de sistematicidad en las decisiones que fueron tomándose en relación a los Componentes de Terminalidad Educativa y Formación del PJJHD.

4.6.3.1.1 Obstáculos en la implementación de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa

Antes de comenzar con la descripción de los obstáculos que enfrentaron los funcionarios de la DNOyFP, corresponden aclarar algunos aspectos para que se comprenda el argumento que se quiere desplegar. La palabra obstáculo puede remitirnos a la imagen de una piedra que interrumpe el tránsito; de un objeto que impide un determinado desplazamiento. Pero no es esta la noción de obstáculo que estamos queriendo construir para comprender el modo en que los funcionarios evalúan y desarrollan acciones. Para nosotros, el obstáculo no preexiste, en tanto tal, a la intervención ni a la agencia que la impulsa. Sin ellas, su existencia (como la de la piedra en el camino) está limitada a la de “condición” o de “rasgo particular” dentro de la descripción sociológica.

Los obstáculos que son mencionados por los funcionarios, si bien comparten el carácter general de presentarse como impedimentos o estorbos a la intervención que se intenta poner en marcha desde el MTEySS, pueden clasificarse en relación a una serie de particularidades que los distinguen (y que vamos a utilizar para su descripción).

4.6.3.1.1.1 Obstáculos éticos

“Es todo un tema y eso es un poco lo que nos dolía: muchas veces nuestros beneficiarios, las personas del PJJHD eran rechazadas por las instituciones. Rechazadas porque un docente por ahí no tiene muchas ganas de encontrarse con un desocupado que por ahí no tiene muchas ganas o que está medio desorientado. Nosotros trabajamos muy fuertemente esas cuestiones” (Liliana).

“...El otro punto era que dentro de la misma prestación educativa teníamos a su vez contradicciones y esta cosa de estigmatizar a las personas que tenían el PJJHD. Qué pasaba: había muchas escuelas que decían –ah, yo tengo los planes, yo tengo tantos planes. No decían personas, decían tantos planes...Eso de estigmatizar dentro del mismo ámbito educativo, donde uno se piensa que ahí es todo amor y paz y realmente hay unas discriminaciones y unas diferenciaciones terribles” (Irene).

Una primera cuestión que surge del discurso de los funcionarios del MTEySS en los dos párrafos anteriores (pero veremos que se da con frecuencia) es que muchas veces aquello

que se reconoce como un obstáculo no se encuentra fuera del Estado, sino dentro de su misma agencia. Como si para estos agentes, por momentos, el Estado no funcionase estatalmente. El desarrollo del Componente de Terminalidad Educativa pone en diálogo dos modos de concebir al destinatario y al tipo de intervención que se requiere llevar adelante respecto de él. Mientras que para el MTEySS las personas desocupadas constituyen la razón de ser de la intervención (y la terminalidad educativa una condición de posibilidad de su inserción en el mercado de empleo) para el Ministerio de Educación resultan una “exterioridad” difícil de procesar. Desde el MTEySS se registran actitudes éticas negativas, “dentro del mismo ámbito educativo, donde uno se piensa que ahí es todo amor y paz (Irene)”, relacionadas a la discriminación y la estigmatización de los beneficiarios del PJJHD que quieren terminar sus estudios.

Un aspecto interesante del obstáculo ético, pero que puede generalizarse, es que se manifiesta como efecto de la propia intervención. No resulta un dato estabilizado de la realidad (aunque se lo pueda presuponer) sino que se activa en la medida en que la agencia estatal se pone en marcha (en este caso, una agencia *contra* la otra).

4.6.3.1.1.2 Obstáculos político-partidarios

“Nosotros teníamos el nivel nacional, después el nivel provincial, y en algunos casos en que no podíamos cerrar con los gobiernos provinciales entrábamos por los municipales...un caso de esos fue Neuquén...El tema es que era una gestión opositora...pero tampoco quería negociar con la Nación...allí lo educativo llegaba poco, llegaba acotadamente, entonces también hicimos un refuerzo con los municipios.” (Irene).

Es de esperar que en una intervención de alcance nacional como la del PJJHD (cuya población objetivo, además, son personas en situación de pobreza) surjan conflictos derivados de diferencias políticas y partidarias. Lo interesante del relato de Irene consiste entonces en que ése obstáculo no desactiva la intervención, sino que la obliga a trazarse otros caminos. Esta característica, como iremos viendo, es la que prevalece en la mirada de los funcionarios del MTEySS: el obstáculo revela una condición respecto de la cual es necesario imaginar alternativas para que la intervención pueda sostenerse (pero que no representa una excusa para renunciar a ella).

Las diferencias partidarias puede expresarse como divergencias técnicas en la implementación (con lo que se disuelve su carácter político):

“Las cuestiones políticas están presentes cuando vamos a provincias de un "signo contrario". Pero tratamos que prime la comunicación: si nos hacen un señalamiento acerca del programa, y es pertinente, lo tomamos. Invitamos a los Directores y los encargados de Adultos de cada provincia para capacitarlos en el manejo de herramientas de procesamiento de información.”

Pero también pueden expresarse en diferencias acerca del manejo territorial y los criterios sobre los que se basa la construcción política:

“Habían otras prestaciones, programas de empleo de emergencia donde las personas eran convocadas para desarrollar algún trabajo comunitario y entonces seguían cobrando su subsidio y contrarrestaban con un trabajo de servicio, ya sea social o un servicio...en las municipalidades limpiando...barriendo las veredas...eso se prestó mucho (¿eso lo puedo decir...ja ja...?) ...muchos los captaban y no los dejaban ir a la prestación educativa...decían: si ustedes se van a educarse yo los saco del Plan, se quedan acá...porque ahí resultaba gasto cero... fijate cómo lo ponés... pero digo había mucha especulación... yo para que a vos te sirva [refiriéndose al entrevistador]... Yo sé que en estos casos hay anonimato...además esto fue vox populi, no es nada que... pero fue una de las cosas con las que nosotros tuvimos que pelear...dentro del mismo Estado...estas contradicciones dentro del mismo Estado” (Irene).

“...Y muchas escuelas, pasaba mucho en las escuelas...los tenían como porteros...las escuelas se resistían un poco hasta que bueno...era una cuestión muy contradictoria, entonces les daban la autorización...pero había muchas amenazas...tuvimos que lidiar muchísimo contra el propio Estado...” (Irene)

Si el primero de los dos párrafos anteriores remite a un modo clientelar de construcción política y de utilización de los recursos del Estado, en el segundo no resulta tan claro. Si los beneficiarios del PJJHD pueden resultar un recurso valioso para la construcción política territorial, en el caso de la escuela parecen activar una actitud defensiva (en articulación con los obstáculos éticos). El hecho de que los beneficiarios estén realizando tareas en las escuelas, supone que si bien se encuentran físicamente dentro de la institución,

no lo están ni como trabajadores formales del ámbito educativo, ni como beneficiarios de un Plan que, dentro de un Componente, están estudiando o capacitándose⁵².

4.6.3.1.1.3 Obstáculos vinculados a la escasez de recursos

“[S]e les desbordaron las escuelas de adultos que no habían terminado la escuela...para educación fue terrible, se le habían desbordado la escuela: yo no quiero más planes...saltaba [...]” (Isabel).

“Muchas veces, respecto de los componentes de terminalidad y capacitación había que lidiar con Direcciones de adultos que estaban totalmente desmanteladas. Quizá estaba la persona responsable de adultos, pero no contaba siquiera con un teléfono para poder llamarla” (Carmen).

El refrán que nos alerta acerca de que el camino al infierno está sembrado de buenas intenciones puede aplicarse perfectamente a estas situaciones. La intervención de una agencia estatal sobre otra, en este caso del MTEySS hacia los ministerios de educación provinciales, por más que se atenga a los marcos normativos vigentes y esté motivada por las mejores intenciones, puede provocar toda una serie de dificultades a nivel de los recursos disponibles en cada jurisdicción. Lo que ocurre es que un área “marginal” del sistema educativo, como son las Direcciones de Educación de Adultos, adquieren, para el Componente de Terminalidad Educativa del PJJHD, un enorme valor estratégico. A medida que la terminalidad educativa se fue constituyendo como un componente del PJJHD, las escuelas de adultos fueron objeto de una enorme demanda por parte de los beneficiarios. Demanda que inevitablemente recaía en las Direcciones de Adultos provinciales que, como se relata en el

⁵² Este párrafo requiere algunas aclaraciones. La primera, y como dijimos con anterioridad, es que la utilización del término clientelismo (y sus derivados) no connota ninguna valoración negativa sino que remite a una forma de construcción política (en especial allí donde el Estado se demuestra débil en la administración territorial). En este sentido, resulta muy interesante el análisis que Ernest Gellner (1985) realiza de las estructuras patronales que se ubican como instancia de mediación entre el Estado y el cliente en *Patronos y clientes en las sociedades mediterráneas*, Madrid, Ediciones Júcar, pp. 9 a 16] o el ya clásico trabajo de Javier Auyero (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*, Buenos Aires, Manantial, 2001. La segunda es que, en el caso de los beneficiarios del PJJHD, no se puede considerar necesariamente como algo negativo el hecho de desarrollar tareas de “portero” en las escuelas (más allá de que los funcionarios del MTEySS lo vean así en función de los objetivos específicos del Componente que gestionan). Un sutil e inspirador análisis de los efectos de la crisis de 2001 en la subjetividad puede encontrarse en el libro de Ignacio Lewkowicz (2004), *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires, Paidós.

segundo párrafo, eran agencias extremadamente débiles en comparación con las de las otras modalidades del sistema educativo.

4.6.3.1.2 Herramientas de intervención institucional

Un elemento fundamental de la agencia estatal, en relación a sus posibilidades institucionales de intervención, consiste en contar con los recursos necesarios para poder llevarla adelante. Si bien la decisión política puede considerarse como parte de esos recursos, una vez establecida ésta, se vuelve necesario materializarla y reasegurarla en las prácticas.⁵³ En el relato de los funcionarios de la DNOyFP, el manejo de los recursos resulta la herramienta de intervención institucional predominante para garantizar, a nivel de las prácticas, el funcionamiento de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa. Vale aclarar que con la palabra *recursos* no nos referimos sólo al grado de existencia cuantitativa de un bien (dinero, materiales, personal, etc.) sino también a la posibilidad con que cuenta la agencia estatal de poder “hablar” a través de ellos. En el caso particular de la DNOyFP, la forma en que se busca distribuir los recursos –“bajarlos a territorio”- está en relación con la lectura que los funcionarios hacen de los obstáculos y de las condiciones de la intervención. Como señalamos en el punto anterior, la identificación de una serie de obstáculos no resulta un motivo o una excusa para no accionar, sino que, por el contrario, motoriza una serie de herramientas institucionales de intervención que se apuntalan en la distribución de recursos en el territorio. Como se mencionó a lo largo del texto, y en lo que parecería ser una característica de la gestión del gobierno de Néstor Kirchner, los recursos que se acercan al territorio tienden a ser en “especies” más que en dinero (salvo que se trate de los beneficiarios)⁵⁴.

⁵³ El análisis de las alternativas del PJJHD durante los últimos meses del 2001 (y del gobierno de De La Rúa) muestra un fuerte contraste con la descripción que hacen los funcionarios de la DNOyFP. En el primer caso, la decisión política no se materializa en acciones concretas (salvo a nivel discursivo). En el segundo, una decisión política busca producir un efecto de intervención (sobre los beneficiarios), al tiempo en que tiene que “inventarse” el modo institucional de hacerlo.

⁵⁴ Esta forma de manejar los recursos en la que se intenta llegar lo más cerca posible de los beneficiarios (y lo más lejos de las autoridades políticas provinciales) puede ser cuestionada desde diversos puntos de vista. No obstante, consideramos que resulta necesario ponderarla en términos de la propia agencia estatal en dos planos. El primero remite a la necesidad (en el contexto de la crisis de 2001) de transparentar lo más posible el manejo de los fondos destinados a la ayuda social. El segundo, alude a las propias herramientas institucionales. A partir de la Ley Federal de Educación (24.195) sancionada en el año 2003 las escuelas se transfirieron a las provincias y los municipios. Esto convirtió al Ministerio de Educación de la Nación en un *ministerio sin escuelas* (Expresión de Daniel Filmus, mientras era Ministro de Educación de la Nación, en Revista El Monitor, N° 15, <http://www.me.gov.ar/monitor/nro15/dossier1.htm>). Sin el enclave territorial que le proveían los

“Como el dinero las provincias, el tema administrativo era un tema, referimos al beneficiario: ya cobraba 50 pesos directamente sin tener que...eso es para lo que sería traslado y refrigerio a la escuela” (Raúl).

“Desde aquí [DNOyFP] se financiaban horas docentes, materiales de estudio, insumos. Y había mecanismos muy variados. *A veces*⁵⁵ era por convenios entre el Ministerio de Trabajo de la Nación y las Provincias” (Liliana).

“En el 2004 se hizo una impresión de libros para adultos impresionante...camiones con acoplado llegaban a las jurisdicciones...hasta lo que sería el EGB 3, que hoy ya no existe, que serían los dos años primeros de la secundaria. Todo este programa fue una reedición de un programa de adultos que ya estaba vigente, que estaba una Directora de Adultos que es Marta Fierro [...]” (Raúl).

“Se hizo mucha capacitación de docentes, se distribuyeron muchos materiales. Se hizo un acuerdo con el Ministerio de Educación de la Nación para financiar, reimprimir, los manuales de educación de adultos que se habían hecho en las últimas etapas del menemismo, estaban ahí hechos, después pasaron a provincia porque había una funcionaria que pasó a provincia” (Liliana).

Además del financiamiento de las becas (viáticos) para que las personas pudiesen ir a estudiar o capacitarse, un tipo de recurso al que se recurrió de manera insistente consistió en la elaboración y en la distribución de materiales de capacitación, destinados tanto a los docentes de adultos, como a los capacitadores y los beneficiarios. Pero en los párrafos anteriores, además, se reflejan dos de las que parecen ser rasgos característicos de la agencia estatal en el contexto de 2002. Por un lado, había que utilizar lo que había disponible (más allá del signo político de quién había pensado y financiado el recurso). Por otro, la intervención dependía, en una medida importante, de las trayectorias individuales de los funcionarios al interior del Estado (de la “agencia” que a título personal pudiesen haber

establecimientos, el Ministerio de Educación Nacional buscó intervenir mediante la puesta en marcha de programas, del financiamiento de proyectos propios de cada escuela, de la producción y la distribución de materiales, de la capacitación de los docentes, etc.

⁵⁵ Las cursivas son nuestras

acumulado): “después pasaron a provincia porque había una funcionaria que pasó a provincia” (Liliana).

Aunque profundizar en la comparación entre las herramientas institucionales de intervención utilizadas por el Ministerio de Educación Nacional y aquellas a las que apeló el MTEySS (y más en concreto la DNOyFP) excede el alcance de este trabajo, consideramos pertinente avanzar unos pasos:

“Nosotros tenemos Gerencias en todo el país. O sea el Ministerio tiene, a nivel de Ministerio, una representación en todas las jurisdicciones (infraestructura, comunicaciones...) que le dan un alcance que ningún otro Ministerio tiene. Ni siquiera Desarrollo Social tiene semejante infraestructura instalada...” (Raúl).

Esta capacidad a nivel territorial permite poner en marcha una serie de herramientas institucionales de intervención que no serían factibles sin ella:

“Yo cuando viajo me meto en los cursos a la noche. Me presento y me meto y quiero ver como está la gente, como son tratados, hablo con ellos: si aprenden, si no aprenden. Con el sistema semipresencial logramos respetar los tiempos de cada uno. Ponemos tutores, docentes, auxiliares para que colaboren con la gente, con los alumnos. Nuestros clientes principales, ponele comillas, son los Directores de adultos de los Ministerios de Educación de cada provincia. Yo siempre trato de conocer a los Ministros...como estamos invadiendo las provincias yo quiero comenzar protocolarmente a conocer al ministro (ya tengo la entrevista para la semana que viene con el nuevo ministro de Tierra del Fuego). Y después ahí trabajamos con la Dirección de Adultos y con nuestra Gerencia. Siempre hay que tener en cuenta que la ventanilla del Ministerio de Trabajo es la Gerencia, entonces toda mi agenda está también en manos de la Gerencia y son invitados a que colaboren, a que estén” (Hugo).

El párrafo anterior parece condensar muchas de las herramientas institucionales mediante las cuales la DNOyFP ejerce un control territorial de su intervención. La primera de ellas consiste en “[meterse] en los cursos a la noche” (Hugo). Esta herramienta puede pensarse dispuesta respecto del obstáculo ético: la posibilidad de que los beneficiarios sean maltratados. Pero también para evitar la posibilidad de que se listen cursos que no existen en la realidad o que se adulteren las matrículas.

La segunda es el trabajo con las autoridades políticas jurisdiccionales: “[...] como estamos invadiendo las provincias yo quiero comenzar protocolarmente a conocer al ministro...” (Hugo). La dimensión protocolar resulta una herramienta institucional nodal, que podría decirse hace a la esencia de la intervención estatal. Los protocolos permiten estabilizar los criterios que van desde acuerdos marco entre los ministerios, hasta aquellos que hacen al encuadre de una capacitación para los beneficiarios:

“Nosotros, en los Protocolos, hacemos que se incluyan facilitadores que son los que incorporan y sostienen matrícula y tutores pedagógicos que también ayudan a los docentes para que esta gente, que viene con dificultades muy serias para insertarse en el sistema educativo, pueda sostenerlo” (Raúl).

“Por el PJJHD pasaron una gran cantidad de personas y nosotros en algún momento hacíamos los Protocolos. Nosotros, vinculados con las Provincias, firmábamos un Protocolo con el Ministerio de Educación (en algunos casos con otros Ministerios) para coadyuvar a los Ministerios de Educación de cada provincia con algunos insumos, herramientas, eventualmente con personal” (Hugo).

Los protocolos resultan una herramienta institucional nodal porque se está “invadiendo las provincias”. Si la intervención que hace la DNOyFP resulta una invasión es porque los criterios de esa intervención no son fijados por las provincias, por sus Direcciones de Adultos, sino que son “impuestos” desde el Ministerio de Trabajo de Nación. El protocolo resulta el punto mínimo de legitimidad que permite a la nación imponer sus criterios y recursos en el territorio.

“Las cuestiones políticas están presentes cuando vamos a provincias de un signo contrario. Pero tratamos que prime la comunicación: si nos hacen un señalamiento acerca del programa, y es pertinente, lo tomamos. Invitamos a los Directores y los encargados de Adultos de cada provincia para capacitarlos en el manejo de herramientas de procesamiento de información.”

Este último párrafo lleva a considerar el desplazamiento de las diferencias políticas hacia cuestiones técnicas como una de las herramientas institucionales de intervención. Los criterios técnicos y profesionales, con la posibilidad de invitar a los funcionarios provinciales

para que se capaciten en Buenos Aires⁵⁶, resultan un plano común para establecer la reciprocidad y el diálogo. En las capacitaciones los funcionarios pueden encontrarse como “equipos técnicos” y hacer a un lado las filiaiones y las disputas partidarias que están presentes en el desarrollo de las tareas cotidianas.

Como señalamos anteriormente, hay un rasgo que parece caracterizar a la DNOyFP como agencia y que puede sintetizarse en la búsqueda permanente de alternativas que permitan llevar adelante la intervención. De modo que si la “invasión” fracasa o la “captación” tecnico-profesional no es suficiente, se podía apelar a otro recurso:

“La cuestión era que pudieran permanecer, tratar de darles todas las facilidades posibles y para esto tuvimos que negociar muchísimo...negociar muchísimo con los gobiernos provinciales para que accedieran a metodologías más flexibles para impedir que se fuera la gente” (Irene).

“Cuando veíamos un poco más allá veíamos la currícula; y la currícula todavía era de escuela primaria. Entonces a un adulto enseñarle así cuando ya la pedagogía de Paulo Freire hablaba de la educación popular y todo eso [...] Tuvimos que ir...fue un esfuerzo, junto con el Ministerio de Educación de Nación, porque después salió la Ley Nacional de Educación donde se empieza a revisar las currículas...esto costó tiempo, yo te estoy hablando de 2002 y la revisión de las currículas data de hace dos años⁵⁷” (Irene).

Si bien en el momento de lanzamiento del PJJHD había que “salir con lo que había” (Liliana), a medida que los Componentes se fueron poniendo en funcionamiento, se comenzaron a tomar una serie de decisiones en el modo de implementarlos y también en el orden de las prioridades. En este proceso que podemos decir que fue de la *emergencia* al *diseño* de los programas, las herramientas técnicas cumplieron un rol central. Esta capacidad técnica que se visualiza fundamentalmente en la posibilidad de procesar y evaluar información, resulta también un parámetro para ponderar la debilidad que, en ese aspecto, atraviesan otras agencias estatales.

⁵⁶ La frase no expresa tono irónico alguno. Buenos Aires resulta, para los funcionarios provinciales, un polo de atracción. Además de capacitarse, los funcionarios provinciales pueden hacer gestiones en los ministerios y acceder a bienes culturales y materiales que son difíciles de conseguir en algunas provincias.

⁵⁷ La entrevista en cuestión se realizó en el segundo semestre de 2012.

La producción y el procesamiento de la información permitieron contar con una serie de valiosas herramientas de intervención institucional. Quizá la más importante de ellas fue el padrón actualizado de beneficiarios del PJJHD:

“Se detectó que muchas personas que se incorporaban al jefe de hogar, como se les aplicaba una encuesta...una historia laboral...se detecta que el 80% de las personas no habían terminado su escuela primaria ni secundaria” (Irene).

En consonancia con lo señalado en este apartado, la mayor capacidad técnica del MTEySS tiene consecuencias en la relación con las otras agencias. Así:

“Uno de los conflictos que el MTEySS tiene con el Ministerio de Educación es porque se está tratando de que "Adultos" sistematicen información. Lo que hasta el momento ha resultado muy engorroso y muy lento” (Adriana).

4.6.3.1.3 Criterios en juego para la implementación de los Componentes

En el relato que realizan los funcionarios acerca de las alternativas en juego vinculadas a la implementación de los Componentes de Formación y Terminalidad Educativa pueden distinguirse argumentos, principios rectores, que legitiman y dan sentido a las intervenciones y a los que hemos denominado *criterios*. A diferencia de los obstáculos, que se referencian a las condicionantes externas, los criterios funcionan como argumentos que buscan dar legitimidad a las herramientas propias de intervención a partir de poder responder a una serie de preguntas: ¿por qué hacemos esto y no lo otro?, ¿por qué lo hacemos de esta manera y no de otra?

Pero los criterios que sustentan la toma de decisiones de los funcionarios de la DNOyFP no tienen que considerarse como recipientes estancos. En realidad, la descripción de los criterios muestra que si bien a veces remiten a argumentos depurados y precisos, otras, adquieren la forma de orientaciones generales, más bien vagas (lo que no pone en cuestión por ello su efectividad). Los criterios tampoco se articulan lógicamente (no es allí donde reside su efectividad), sino en su capacidad instrumental de dar sentido a una determinada acción. Es por esto que a veces una intervención puede operar tácticamente desde un criterio en espera de que las condiciones permitan hacer prevalecer otro. Por ejemplo, una intervención puede operar con un criterio circunstancialmente asistencial sobre los

beneficiarios y tener un objetivo *promocional* -por ejemplo ligado a la educación- en el mediano plazo.

4.6.3.1.3.1 Las demandas como criterio

“El año pasado tuve que hacer charlas con las provincias y empecé a recordar, así a tomar apuntes cómo se habían ido dando las cosas...y en realidad el programa iba creciendo a medida que las demandas iban emergiendo [...] “Hoy en día ya se está pensando en educación de adultos con docentes preparados...todo esto es fruto del impacto del programa que va generando un ida y vuelta, un toma y daca con las jurisdicciones que van pidiendo cosas y vamos reciclando año a año las demandas” (Raúl).

Las demandas constituyen un criterio vago, pero muy efectivo, de por qué se hacen las cosas y de por qué la intervención se modifica en el tiempo. Quizá su eficacia remita precisamente a la imagen que convoca: a medida que se interviene “emergen” demandas (se van pidiendo cosas nuevas) que impactan en el programa en la forma de un ida y vuelta. La apelación a la existencia de demandas⁵⁸ no se acompaña de otros criterios: ¿cómo se las lee, a cuáles se otorga entidad y a cuales no, etc.? Pero esta falta de precisión, en torno del criterio de la demanda, tiene una enorme productividad: permite a los funcionarios brindar a otros y brindarse a si mismos una imagen propia de aquello que hacen y por qué.

4.6.3.1.3.2 Asistencialismo o promoción

Los Componentes de Terminalidad Educativa y de Formación se pueden considerar como los primeros núcleos orientadores de la política del MTEySS respecto de los beneficiarios del PJJHD. Esto no quita que, en la realidad cotidiana:

“Habían otras prestaciones, programas de empleo de emergencia donde las personas eran convocadas para desarrollar algún trabajo comunitario y entonces seguían cobrando su subsidio y contrarrestaban con un trabajo de servicio, ya sea social o un servicio...en las municipalidades limpiando...barriendo las veredas... Entonces, en una primera etapa era una

⁵⁸ Un desarrollo la figura de la demanda y su vinculación con el modo en que se agencian los funcionarios en el estado puede leerse en Abad y Cantarelli (2010).

prestación por excelencia, como muy asistencial, era la firma de convenios, llegar a un acuerdo...ya después el mismo programa y la misma reactivación económica fue reconvirtiendo el PJJHD” (Irene).

A partir del relato de Irene en el párrafo anterior se comprende por qué los criterios constituyen un elemento que puede ser reconocible analíticamente. El criterio no es un principio que tiene que realizarse inmediatamente en la intervención, resulta más un horizonte hacia el que hay que tender. Incluso, quizá lo más conveniente es esperar a que “el mismo programa y la misma reactivación económica” vayan produciendo sus efectos.

En el caso del PJJHD y de la DNOyFP los criterios no son sustanciales. No constituyen instancias inmutables a las que se puede apelar en cualquier momento. Como vimos, lo interesante del desarrollo de los Componentes de Terminalidad Educativa y de Formación era que había que “inventar” tanto los procedimientos de intervención como la misma agencia desde donde emprenderlos:

“Entonces ya desde la denominación tenemos que ver qué hacemos con estas personas, cómo las traemos...porque eran más que nada temas de inclusión. Incluso algunos decían que estos eran beneficiarios de desarrollo social, no de trabajo. Nosotros decíamos no; puede ser que sean beneficiarios de Desarrollo Social, pero también de Trabajo. En el 2001 había mucha discusión en relación a los criterios al asistencialismo y la promoción. Nosotros estábamos en medio de esa discusión en relación a los planes, los planes de empleo, de los subsidios. Y nos parecía que no era conveniente desarrollar políticas que fueran de un enfoque muy asistencialista. Nosotros oponíamos lo asistencial con la promoción...” (Liliana).

El hecho de que en la DNOyFP se impusiese un criterio de intervención promocional (por lo menos en la forma en que sus funcionarios lo nominan) fue resultado de un conjunto de discusiones y no de la aplicación técnica, matemática, de un principio existente.

4.6.3.1.3.3 Criterio técnico- profesional

Un rasgo central de la DNOyFP, pero que es posible transferirlo al MTEySS en su conjunto, es el de contar con una enorme capacidad técnica. De hecho, y como vimos, esta

capacidad aparece en el discurso de los funcionarios, como una de las razones por las cuales el PJJHD se agenció en el MTEySS y no en el de Desarrollo Social.

Esta capacidad técnica, por ejemplo para el procesamiento de la información aparece, en el discurso de los funcionarios, como un criterio decisivo para la toma de decisiones y para la evaluación de las intervenciones realizadas:

“En un momento empezamos a mirar los números, a ver el perfil de los beneficiarios de PJJHD. Empezamos a ver que la gran mayoría no tenía estudios secundarios completos. Si la PEA tenía 50% de estudios secundarios completos, la población del PJJHD tenía 10%, escasamente. Si la PEA tenía 30% de primaria solo, hasta primaria, el PJJHD tenía 60% de primaria sólo (son números reales del 2006/7). Y si esos números encima los comparabas por varón y mujer, las mujeres tenían todavía, en algunas regiones, peores índices educativos” (Liliana).

Asimismo, el criterio técnico se atiene al desarrollo progresivo de sus propias capacidades:

“La apuesta se fue elevando. Primero era tener a las personas estudiando (y los desembolsos eran contra cantidad de personas estudiando [...]) Después comenzó a ser contra cantidad de personas promovidas (por lo menos aprobaban algún grado) y después comenzó a ser contra cantidad de personas que tenían el título. Esto se fue haciendo gradualmente y me parece que fue bastante inteligente por parte de los funcionarios, porque claro no les podías pedir todo de golpe” (Liliana).

4.6.3.1.3.4 Transparencia

Un criterio que estuvo presente en las decisiones que se tomaron para dar forma al PJJHD y a los Componentes de Terminalidad Educativa y de Formación tuvieron que ver con la transparencia. Resultaba necesario que las decisiones no sólo fuesen efectivas en términos técnicos o que satisficieran los objetivos planteados respecto de los beneficiarios; era necesario que las cuentas estuviesen claras: que los fondos llegasen a las personas que tenían el derecho de recibirlos, que las capacitaciones se dictaran, que las personas acreditaran la finalización de sus estudios:

“Se trabajó mucho con Desarrollo Social para ordenar las bases, para depurarla...porque llegó a haber una base con 3.000.000 de personas...no todas cobraban pero había gente que estaba repetida o que se le cambiaba la boca de pago. Se trabajó mucho el 2003 para poner en orden...se cambiaron los equipos del área de informática, se trabajó con mucho resguardo de tener copias de seguridad de las bases de datos, de hacer más controles, de mejorar el tema de los hijos... La situación conflictiva que se estaba viviendo no estaba como para pedir un reempadronamiento, pero se buscaron alternativas para asegurar que los que estaban cobrando, en un porcentaje alto, fueran los que tenían que cobrar” (Analía).

Reaparece en el párrafo anterior la distancia que media entre el criterio, como horizonte, y la intervención que es posible llevar adelante. Pero lo que tiene de singular este caso es que se formula un criterio que media esa distancia: si no es posible, por las condiciones sociales, quitar el beneficio a quien lo está cobrando (aunque no reúna las condiciones) era necesario “asegurar que los que estaban cobrando, en un porcentaje alto, fueran los que tenían que cobrar” (Analía).

4.6.3.1.3.7 La estatalidad como criterio

Cabe mencionar un último criterio que para nosotros más que clausurar una lista habilita una serie de preguntas de enorme intensidad: ¿puede pensarse a lo estatal como un criterio? Y si la respuesta es afirmativa, ¿qué contenido asignarle? En el discurso de los funcionarios aparecen algunas respuestas:

“El modelo Amadeo⁵⁹ de Desarrollo Social era generar muchas organizaciones del tercer sector que se hicieran cargo de lo que el Estado no se hacía cargo. Ese tercer sector, en el momento del PJJHD, se convirtió en un conjunto de organizaciones populares que gestionaron emprendimientos en los barrios que sostuvieron actividades reproductivas que los hogares no podían... entonces aparecieron los comedores comunitarios, los merenderos (básicamente apoyados en los movimientos sociales o piqueteros)” (Analía).

⁵⁹ Eduardo Amadeo, funcionario dedicado a las políticas sociales, fue Secretario de Desarrollo Social durante la presidencia de Carlos Saúl Menem.

“El Proyecto Joven podía ser cualquiera que se presentara con un delirio y daba un curso. No le pedían ningún tipo de formación previa: era el liberalismo puro... la teología del mercado aplicada a cursos de capacitación. Cuando se vino acá, hoy, es el Estado el que gestiona las políticas públicas, no es el mercado. Por eso nosotros sobre la oferta de FP tenemos una mirada y los cursos que se aprueban los aprobamos en una comisión que nosotros presidimos para no hacer puros cursos de peluquería (Raúl).”

En el relato de los funcionarios, lo estatal parece sostenerse en oposición a dos lógicas. La primera es la que sostiene que la sociedad puede -y debe- a través de sus organizaciones administrarse a si misma y con ello garantizar que los recursos lleguen a quienes realmente los necesitan y sean utilizados para su real beneficio. El Estado, en este caso, aparece como una instancia de financiamiento, como una condición de posibilidad que, para hacerse efectiva, no tiene que interferir en el establecimiento de las prioridades o la distribución de los recursos. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, las organizaciones sociales “franquean”⁶⁰ la entrada y comienzan a habitar en su interior. En tanto organizaciones sociales, conservan esa nominación en el Estado (sin diluirse en lo que podría comprenderse dentro de la figura del funcionario); como Estado, sirven a éste

La segunda lógica en la que, por oposición, parece encontrarse lo estatal es el mercado. En el relato de Raúl, la lógica de mercado parece afirmarse en la inexistencia (o innecesariedad) de una pauta que indique el carácter estatal, o no, de un proyecto. El “delirio” aparece, a los ojos de Raúl, como resultado del cualquiera, cualquier cosa.

⁶⁰ La coyuntura de la crisis del 2001 significó, para las organizaciones sociales, la posibilidad inédita de ocupar lugares en la estructura de la gestión estatal. Sin que podamos desarrollarlo ahora, valdría preguntarse a partir de qué lógicas buscaron ocuparlos. Respecto de esta cuestión puede consultarse a Luisina Perelmiter (2010)

5. Conclusiones

Luego de haber expuesto y analizado los datos en dirección de dar cuenta de los objetivos de la investigación, nos proponemos concluir este trabajo mediante la realización de dos tareas. La primera, sintetizar los principales resultados alcanzados por la investigación. La segunda, -y en diálogo con la anterior- trazar una prospectiva que oriente en las posibilidades de avance para la realización de nuevos abordajes sobre el tema.

Un aporte significativo del abordaje del PJJHD desde la perspectiva de la agencia estatal, consistió en establecer que dicho plan ya había sido formulado en sus elementos centrales durante el gobierno de De La Rúa en los últimos meses del año 2001. Sin embargo, no hemos encontrado -lo que por razones de coyuntura política resulta comprensible- un reconocimiento por parte de los funcionarios políticos del gobierno de Eduardo Duhalde sobre la existencia de este antecedente. Lo llamativo es que tampoco encontramos ese enlace en el relato de los funcionarios de la DNOyFP. En este caso vimos que el “origen” que los funcionarios de carrera asignaban al PJJHD, o tenía que ver con el registro de la opinión, o se ajustaba a la experiencia vivida por cada uno de ellos en el Estado. Esta experiencia tuvo una incidencia reconocible en los modos en que los funcionarios de la DNOyFP se posicionaron en la búsqueda de alternativas para la puesta en marcha y la gestión del PJJHD. Como lo remarcamos oportunamente, pese a la crisis y a la urgencia en la toma de decisiones que esta exige, en el discurso de los funcionarios de carrera no se hizo presente la palabra improvisación. Atribuimos esta “ausencia” a que las experiencias de cada uno de los funcionarios en el Estado, convertidas quizá en una forma particular de historia institucional, se constituyeron en referencias disponibles para orientar las decisiones en las difíciles condiciones posteriores a la crisis del 2001.

Entre los últimos meses del gobierno de De La Rúa y los primeros del año 2002, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, es posible identificar, respecto de la agencia estatal, una condición que permanece invariante: el cuestionamiento y la interpelación que recibe en conjunto. Pero si durante el gobierno de De La Rúa lo que amenaza a la agencia estatal, y que en última instancia se transforma en el desvelo de las decisiones, es la cuestión financiera, durante los primeros meses de 2002 la interpelación a la existencia de la agencia estatal remite a la cuestión social. Y no se trata sólo de que el Estado tenga que vérselas con un conjunto de

demandas, más o menos orgánicas, más o menos radicalizadas, que en última instancia lo ratifican como tal. Se trata de tener que lidiar con el hambre y la desnutrición; con el punto en que se pone en cuestión la posibilidad de garantizar la reproducción biológica de la población. La prevalencia de la cuestión social durante la gestión de Eduardo Duhalde coincidirá con un proceso que, devaluación mediante, permitirá encontrar nuevas fuentes de financiamiento para sostener y desarrollar al PJJHD como punto nodal de la política social.

En el discurso de los funcionarios políticos del gobierno de Eduardo Duhalde se registran tanto las respuestas a los cuestionamientos de los que la agencia estatal era blanco, como su contracara: la necesidad imperiosa de encontrar alternativas para lograr que las políticas sociales existan efectivamente. Esta premura que impone la cuestión social hace que el PJJHD deba menos a un trabajo de diseño y planeamiento -cuyo registro, en todo caso, debería provenir de los lineamientos ya trazados durante los últimos meses del gobierno de De La Rúa- que a la urgencia y la necesidad de intervención a los que el conflicto social obliga. De este modo, el PJJHD se va configurando en el diálogo con un conjunto de condiciones: la premura que impone la aguda crisis social, las posibilidades de financiamiento, la negociación política con los gobernadores provinciales y la capacidad técnico- administrativa (en particular en lo que hace a la elaboración y el control del padrón de beneficiarios). Esta capacidad técnico-administrativa aparece, en el discurso de los funcionarios de la DNOyFP, como el factor determinante para que la gestión del PJJHD se lleve a cabo desde la órbita del MTEySS.

Los funcionarios de la DNOyFP no fueron ajenos a los efectos de la crisis del 2001. Esta se expresa, por un lado, en la situación de precarización laboral que viven dichos funcionarios con contratos que llegan a renovarse mensualmente⁶¹. Sin embargo, en el contexto de la crisis del 2001, el Estado resulta una suerte de refugio frente a un afuera que se percibe desolador. Pero por otro, la crisis del 2001 alienta a los funcionarios a la creación de líneas de acción, de programas, como formas de otorgarse existencia efectiva en el Estado. Esto rompe con la imagen instalada en el sentido común que concibe al funcionario de carrera como alguien que sólo cumple (y además de manera deficiente) con una serie de tareas que se le han asignado previamente. En el contexto del 2001, por el contrario, son los mismos

⁶¹ Para tener una visión abarcativa de los efectos de la crisis del 2001 en los agentes del Estado (cosa que sólo hemos podido abordar de forma tangencial) vale agregar que los funcionarios entrevistados señalan que muchos de sus compañeros fueron echados o renunciaron a sus cargos durante la crisis. Esto hace que, para este aspecto en particular, la “muestra” que hemos obtenido esté inevitablemente sesgada.

funcionarios de la DNOyFP quienes estaban ante la disyuntiva de asignarse tareas, de crear modos posibles de llevar las cosas adelante, o quedar sin nada que hacer (lo que agudizaba el riesgo de ser despedido).

El recorrido realizado no nos permite afirmar de manera indudable cuáles fueron las razones que hicieron que el gobierno de De La Rúa no llegase a implementar la *nueva política social* pese a ser anunciada por ministros y hasta por el mismo presidente. Lo que si podemos es identificar dos elementos que indudablemente estuvieron en juego para que no se llegase a su implementación. El primero de ellos es la interna existente entre los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Salud. Interna que no sólo remite a la existencia de luchas por espacios concretos de poder dentro del gobierno -que además está atravesado por las diferentes inscripciones partidarias que conforman la Alianza⁶²-, sino que también expresan criterios divergentes respecto de la agenda estatal: ¿debe atender a la urgencia social o al déficit cero? Esta disputa interna tendrá dos puntos de máxima conflictividad. Uno, la renuncia de Juan Pablo Cafiero al Ministerio de Desarrollo Social. Otro, cuando Patricia Bullrich proyecte una reestructuración completa del área social. Esta reestructuración, que implicaba la creación de un nuevo ministerio de Seguridad Social, agudizó la disputa por la distribución de los recursos entre los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Trabajo y terminó con la renuncia de la funcionaria.

El segundo elemento que queremos resaltar alude a que si bien los aspectos centrales del PJJHD ya estaban presentes en el proyecto de De La Rúa, el sentido último con que se había concebido esta política era presupuestario. Esto se expresa en el condicionamiento de *la nueva política social* a la modificación del régimen de asignaciones familiares. Recién cuando la crisis social estalle, y la devaluación abra el camino a nuevas posibilidades de financiamiento, el PJJHD se encontrará libre de los condicionamientos anteriores.

Sin embargo, el hecho de que el PJJHD esté presente como proyecto desde el gobierno de De La Rúa muestra que, en relación a las políticas sociales, puede reconocerse la existencia de algunas orientaciones comunes (que también están presentes en el discurso de los actores no estatales). La primera de ellas es la universalización. Ésta consiste en poder definir exhaustivamente al conjunto de la población beneficiaria mediante la explicitación de los criterios que la delimitan. No importa si se trata de 10 personas o de 10 millones; lo que

⁶² Se denominó Alianza (por el Trabajo, la Justicia y la Educación) a la coalición entre dos partidos políticos: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FrePaSo). Esta coalición llegó al gobierno al imponerse en las elecciones de 1999.

interesa es que se comprende a todas las personas que satisfacen los criterios establecidos. La enunciación estatal deja de ser: se van a entregar tantas becas, viviendas, subsidios, a: se va a entregar un plan a *todo aquel* que cumpla con las condiciones para recibirlo.

Las organizaciones sociales demandan al Estado apelando a ambas definiciones. Por un lado, exigen la entrega de mayores recursos. Por otro, y en particular en lo que hace al Frente Nacional contra la Pobreza, se exige la implementación de una asignación universal de 380 pesos para todos los trabajadores desocupados.

La segunda orientación común es la bancarización del beneficio, y por consecuencia, también del beneficiario.

Estas dos orientaciones acoplan con una serie de argumentos que son esgrimidos por los funcionarios políticos. El primero de ellos (y en este caso el orden remite también a su especial relevancia) es el que vincula a las necesidades con los derechos. La intervención estatal, para legitimarse, parece tener no sólo que reconocer la presencia de situaciones de necesidad (pobreza, desocupación, exclusión, etc.), sino también vincularlas a la existencia de un derecho (que no puede no ser sino preexistente); para el caso del PJJHD el Derecho Familiar de Inclusión Social. Este primer argumento que no tiene relevancia en el discurso de los funcionarios políticos del gobierno de De La Rúa, resulta central en la gestión de Eduardo Duhalde. El segundo de los argumentos remite a la necesidad de salir de la arbitrariedad con que se han llevado adelante las políticas sociales. Arbitrariedad, además, fuertemente vinculada con el clientelismo político y sus estrategias de construcción política. En este punto vendrá al auxilio el procedimiento técnico; es éste el que permite establecer un juicio “objetivo”, no distorsionado por los intereses políticos. Frente al procedimiento técnico, los funcionarios de la gestión de Fernando De La Rúa parecen oscilar entre dos posiciones. Una enuncia: *no puedo porque no sé*. Se reconoce aquí la importancia del mecanismo técnico, pero al mismo tiempo se declara que el Estado no está en condiciones de implementarlo. La otra: *no puedo porque no tengo*. En este caso, la debilidad de los procedimientos técnicos que reglan la intervención estatal en el campo de las políticas sociales hace que se desperdicien recursos o que no se los utilice de manera eficiente. Por el contrario, para los funcionarios políticos del Gobierno de Eduardo Duhalde el procedimiento técnico se convierte en una de las principales referencias para orientar las decisiones respecto del PJJHD. Frente a la situación de emergencia social durante el gobierno de Duhalde el Estado *tiene que poder*.

La descripción y el análisis del discurso de los funcionarios de carrera de la DNOyFP del MTEySS nos permitió identificar los que consideramos los dos rasgos más relevantes de la intervención estatal vía el PJJHD. El primero de ellos vincula la intervención a la existencia

de lineamientos políticos generales, como también al manejo de la contingencia y la necesidad de encontrar respuestas y alternativas. Pero esta necesidad por parte de los funcionarios de carrera de encontrar alternativas para poder sostener y desarrollar la intervención vía el PJJHD no significó improvisar. El recorrido de cada uno de ellos en el Estado y el MTEySS se constituyó en el punto de referencia decisivo para la toma de decisiones. Más que adaptar los funcionarios al PJJHD, pareciera que éste se montó sobre los programas y las capacidades existentes en la DNOyFP. El segundo rasgo significativo lo constituye el hecho de que la intervención estatal desde la DNOyFP tuvo como obstáculo al mismo Estado; puntualmente, el Ministerio de Educación Nacional y las Direcciones de Adultos provinciales.

Las decisiones que los funcionarios de la DNOyFP tuvieron que tomar para llevar adelante al PJJHD estuvieron sostenidas en una serie de criterios que resultaron orientadores. El primero de ellos señala que el PJJHD se fue desarrollando a partir de resolver las *demandas* que iban emergiendo. Estas demandas no se relacionan sólo con los pedidos que pudiesen recibir de actores particulares, sino que se vinculan a un segundo criterio: la evaluación y la lectura técnica de los mismos efectos de la intervención. Por ejemplo, cuando los funcionarios analizaron las características de los beneficiarios del PJJHD, y ante la directiva política de tener que desarrollar componentes que permitiesen contraprestar a los beneficiarios, se hizo evidente la necesidad de trabajar en dirección de la terminalidad educativa. El tercer criterio tensiona las decisiones entre la promoción y el asistencialismo; fundamentalmente en el sentido y la pertinencia de pedir una contraprestación a una persona que está en una situación de necesidad extrema. El cuarto criterio, y quizá el más relevante para nosotros, tiene que ver con la forma de concebir la propia intervención estatal. Para los funcionarios, ésta se afirma, genéricamente, en oposición a dos instancias: el mercado y el tercer sector.

Hacia delante insisten entonces las preguntas acerca de si es posible definir en positividad lo que constituyen los criterios efectivos de la intervención estatal. Y en tal caso, si la búsqueda de esa definición nos lleva nuevamente a una concepción sustancial del Estado o si nos aproxima a la comprensión de su estatuto actual.

6. Anexo

En el cuadro a continuación hemos condensado algunos datos que hacen a los cargos ocupados por los funcionarios políticos y el período de tiempo en que lo han hecho. Para ofrecer una mejor perspectiva, decidimos tomar un período de tiempo que va desde el comienzo del gobierno de De La Rúa, en enero de 2000 hasta mayo de 2002.

PRESIDENCIA	MINISTERIO	FUNCIONARIOS A CARGO	AÑO 2000												AÑO 2001												AÑO 2002				
			MES												MES												MES				
			E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M
FERNANDO DE LA RÚA 10/12/1999 20/12/2001	JEFATURA DE GABINETE	RODOLFO TERRAGNO																													
		CHRYSYTIAN COLOMBO																													
	TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	ALBERTO FLAMARIQUE																													
		PATRICIA BULLRICH																													
		JOSÉ DUMON																													
	DESARROLLO SOCIAL	GRACIELA FERNÁNDEZ MEIIDE																													
		MARCOS MAKÓN																													
		JUAN PABLO CAFIERO																													
		DANIEL SARTOR																													
	SALUD	HÉCTOR LOMBARDO																													
	EDUCACIÓN	JUAN JOSÉ LLACH																													
		HUGO JURI																													
		ANDRÉS DELICH																													
	SEGURIDAD SOCIAL (1)	PATRICIA BULLRICH																													
EDUARDO DUHALDE 2/1/2002 25/5/2003	JEFATURA DE GABINETE	JORGE CAPITANICH																													
		ALFREDO ATANASOF																													
	TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	ALFREDO ATANASOF																													
		GRACIELA CAMAÑO																													
	DESARROLLO SOCIAL	HILDA FERNÁNDEZ DE DUHALDE (2)																													
		NÉLIDA DOGA																													
	SALUD	GINÉS GONZÁLEZ GARCÍA																													
	EDUCACIÓN	GRACIELA GIANNETTASIO																													

(1) Como señalamos oportunamente, el Ministerio de Seguridad Social nunca se puso efectivamente en marcha..

(2) Hilda Fernández de Duhalde, esposa del Presidente Eduardo Duhalde, estuvo a cargo del Ministerio de Desarrollo Social ad honorem. De esta forma se evitaban parte de las impugnaciones a su nombramiento como Ministra dado el vínculo con el Presidente.

7. Bibliografía

- Abad, Sebastián (2006), *Los efectos de la fragmentación: ética y ocupación del Estado*, en III Congreso Nacional de Administración Pública, Córdoba.
- Abad, Sebastián; Cantarelli, Mariana (2010), *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, Buenos Aires, Hydra.
- Aboy Carlés, Gerardo (2001), *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Buenos Aires, Homo sapiens.
- Agamben, Giorgio (1999), *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida*, Buenos Aires, Pretextos.
- Alonso, Guillermo V. (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, Guillermo V. (Editor), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Andrenacci Luciano (Comp.) (2006), *Problemas de la política social (y la política social como problema)*, Buenos Aires, Colección Libros de la Universidad, UNGS.
- Andrenacci, Luciano (2002), “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en Andrenacci, L (Organizador) (2002), *Cuestión social y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Al Margen.
- Andrenacci, Luciano (2002), “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en Andrenacci, Luciano (Organizador), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Al Margen.
- Anzorena, Claudia (2009), “Entre límites y posibilidades: la experiencia del Plan Piloto Jefas de Hogar Desocupadas en Mendoza (2000-2006). Análisis desde una perspectiva crítica de género y de las organizaciones como procesos”, 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET.
- Archidiácono, Pilar (2004), “Trueque y Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: dos estrategias de contención social ante la crisis del 2002”, *Laboratorio*, Año 5, Número 14.
- Arcidiácono, Pilar (2007), “Programa Familias por la inclusión social: brecha entre discurso y práctica”, Buenos Aires, 8º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Arcidiácono, Pilar; Pautassi, Laura; Zibecchi, Carla, (2009), “La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados de programas de transferencias de ingresos condicionadas”, 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET.
- Arendt, Hannah (2005), *La condición humana*, Buenos Aires, Paidós.

- Armony, Víctor y Kessler, Gabriel (2004), “Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo”, en Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (Comp.), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa.
- Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial
- Badiou, Alain (1990), *¿Se puede pensar la política?*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Banfi, José María y Lazzari, Nora G. (Comp.) (2002), *El rol del Estado en el nuevo siglo. III Jornadas Académicas*, Buenos Aires, Al Margen.
- Barbeito, Alberto; Lo Vuolo, Rubén; Pautassi, Laura y Rodríguez Enriquez, Corina. (1998), “Pobreza y Políticas de sostenimiento del Ingreso. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales”, Ciepp, Documento de trabajo N° 19.
- Bauman, Zigmundt (2000), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, FCE.
- Beck, Ulrich y Beck- Gernsheim, Elisabeth, (2003) *La individualización. El individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.
- Bernat, Gonzalo, Besmedrisnik, Pablo (2004), “Consideraciones sobre las características del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Algunos elementos para su evaluación”. Buenos Aires, Fundación Crear.
- Bucci, Irene y Bucci, Laura (2011), “Los programas de capacitación y empleo: aporte significativo a una política social descentralizada, integral, intersectorial y local o proyecto difuso de múltiples fracturas. La experiencia de la Ciudad de Mar del Plata”, 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Calvi, Gabriel y Zibecchi, Carla (2006), “¿El Epitafio del Plan Jefas y Jefes de Hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando alguno de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del Plan Familias”, Buenos Aires, Lavboratorio, año 8, N° 19.
- Castel, Robert (2004a), *La inseguridad social*, Buenos Aires, Manantial.
- Castel, Robert (2004b), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Castoriadis, Cornelius, (1999), *La institución imaginaria de la sociedad. Marxismo y teoría revolucionaria*, Buenos Aires, Tusquets, Vol I.
- CELS (2003), “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.

- Cobe, Lorena (2009), *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Colectivo Situaciones (2002), *19 y 20. Apuntes para el nuevo protagonismo social*, Buenos Aires, De mano en mano.
- Cortés, Rosalía; Groisman, Fernando y Hoszowski, Augusto (2004), “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefas y Jefes”, Buenos Aires, Realidad Económica N° 202, pp. 11-28.
- Costa, María Ignacia (2007), “Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados: un análisis local acerca de las posibilidades, obstáculos y/o limitaciones”, Buenos Aires, 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Cravino, María Cristina; Fournier, Marisa; Neufeld, María Rosa y Soldano, Daniela (2002), “Sociabilidad y política en un barrio bajo planes”, en *Cuestión social y política en el Gran Buenos Aires*, Andrenacci, Luciano (Organizador), Buenos Aires, Al Margen.
- Crespi, Franco (1997), *Acontecimiento y estructura. Por una teoría del cambio social*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Dinatale, Martín (2004), *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en Argentina*, Buenos Aires, La Crujía.
- Enriquez Rodríguez, Corina (2007), *Trayectorias laborales y políticas asistenciales de empleo. El caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados y la inserción laboral femenina*, en 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Fassin, Didier (2003), *Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los inmigrantes*, Cuadernos de Antropología Social, N° 17, FFyL – UBA.
- Fernández, Lidia (1994), *Dinámicas institucionales en situaciones críticas, en Instituciones educativas*, Buenos Aires, Paidós, Bs.As.
- Fitoussi, Jean-Paul; Rosanvallon, Pierre (2003), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Foucault, Michel (2007), *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Buenos Aires, FCE..
- Galasso, Emanuela y Rovallion, Martín (2003), “Social protection in a crisis: argentina’s plan jefes y jefas”, Policy Research Working Paper N° 3165, Noviembre 5, World Bank, Washington DC.
- Gellner, Ernest (1985), “Patronos y clientes” Gellner Ernest (Comp.) en *Patronos y clientes en las sociedades mediterráneas*, Madrid, Ediciones Júcar, p. 9-16.

- Giacometti, Carlos y Monza, Alfredo (2003) “Los Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar”, en Proyecto de Cooperación Técnica OIT/ Gobierno argentino (MTESS), Serie de Documentos de Trabajo, N° 1.
- Giddens, Anthony (2011), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Golbert, Laura (2004), “¿Derecho a la Inclusión o Paz Social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, Serie Políticas Sociales, N° 84. ECLAC, Santiago de Chile.
- Golbert, Laura (2006), “Aprendizajes del Programa Jefes y Jefas de Argentina”, Reunión de expertos. Gestión y Financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL.
- Gorz, André (2003), *Misérias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós
- Graffigna, María Luisa; Lucero, Marcelo (2005), “El trabajo como referente de la intervención pública en el discurso oficial: Plan Jefes y Jefas de Hogar” en 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Graña, Juan Martín y Kennedy, Damián (S/D), “Discutiendo los (pre)conceptos: Plan Jefas y Jefes”, UBACyT, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Grassi, Estela (2004), “Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social”, Lavboratorio, Año 6, N° 16.
- Grondona, Ana lucía (2007), “Políticas sociales de empleo ¿Para qué sirve el Plan Jefas y Jefes? Disputas en torno al sentido de la intervención”, 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Habermas, Jürgen (1992), *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Buenos Aires, Taurus Humanidades.
- Hecló, Hugo (2010), *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós
- Hopp, Magdalena; Gradín Agustina (2007), “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: contraprestación estigma y distinción”, VII Jornadas de Sociología, Carrera de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Kaëz, Rene (1989), “Realidad psíquica y sufrimiento en las instituciones”, en Kaës, R y Otros, *La institución y las instituciones*, Buenos Aires, Paidós.
- Kostzer, Daniel (2008), “Argentina: A Case Study on the Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery”, The Levy Economics Institute of Bard College, Working paper N° 534.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, FCE.

- Levy, Esther (2009), “La educación y las políticas sociales condicionadas por contraprestación en Argentina. Entre el discurso de los derechos y la compensación a través de subsidios”, 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET.
- Lewkowicz, Ignacio (Y Asoc.) (2002), *Sucesos Argentinos. Notas ad hoc*, Buenos Aires, Lewkowicz.
- Lewkowicz, Ignacio, (2004) *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires, Paidós.
- Lozano, Claudio (2002), “Acerca del Programa Nacional Para jefas y Jefes de Hogar sin Empleo”, (S/D).
- Malfé, Ricardo (1994) *Fantásmata. El vector imaginario de procesos e instituciones sociales*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Martínez Nogueira, Roberto (2004), “Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente”, en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo M., *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Mazzola, Roxana (2012), *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Mazzola, Roxana (2012), *Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*, Buenos Aires, Gorla.
- Ministerio de trabajo, Secretaría de empleo (2002), “Impacto del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la pobreza”, (S/D).
- Módolo, Cristian (2004), “Los peligros institucionales del plan jefas y jefes de hogar”, Novenas Jornadas “Investigaciones en la Facultad”, Ciencias Económicas y Estadísticas, Universidad Nacional de Rosario.
- Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (Comps) (2011), “Los expertos como dominio de estudio socio-político” en Morresi, S., Vommaro, G., (Comps) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Neffa, Julio C. (Director) (2008), *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Nemiña, Pablo (2011), *Del “blindaje” al default, o de cómo el FMI se vuelve confrontativo. Las negociaciones entre el Fondo y la Argentina durante la gestión De la Rúa (2000-2001)*, Buenos Aires, Mimeo.
- Novaro, Marcos (2006), *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, Edhasa.

- Ojeda, Valeria y Poseer, José Antonio (2011), “Las reformas en el Sistema de Gestión de los Recursos Humanos en un Organismo Público: la tensión entre lo público y lo técnico”, 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Paugam, Serge (2006), *Las formas elementales de la pobreza*, Madrid, Alianza.
- Pautassi, Laura (2004), *Beneficios y Beneficiarias: análisis del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, en Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina*, Santiago de Chile, Valenzuela M (ed).
- Pautassi, Laura C. (2003), “Plan Jefas y jefes ¿Derecho social o beneficios sin derechos?”, 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Pautassi, Laura; Rossi, Julieta y Campos, Luis (2004), “Plan Jefas y Jefes ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, Buenos Aires, CELS.
- Perelmiter, Luisina (2011), “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)” en Morresi, S., Vommaro, G., (Comps), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Perelmiter, Luisina. (2010) “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003- 2008)”, en Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo (Comps.), *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*, Buenos Aires, Nueva Trilce.
- Pi Alperin, María Noel (2009), “The Impact of Argentina’s Social Asistense Program Plan Jefas y Jefes de Hogar On Structural Poverty”, *Estudios Económicos*, Número Extraordinario, 2009, p. 49-81.
- Plotkin, Mariano y Neiburg, Federico (Comps.) (2004), *Intelectuales y Expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo, (Comps.) (2012), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.
- Portinaro, Pier Paolo (2003), *Estado. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Ramacciotti, Karina (2009), *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos.
- Rancière, Jacques (1996), *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Repetto, Fabián y Moro, Javier (2004), “Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino”, en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo M., *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

- Retamal Alvarado, Elsa del Carmen (2011), “El Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: su Gestión en la Provincia de San Juan”, 10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Roca, Emilia (Y otros) (2003), “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿política de empleo o política social?”, 6to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET.
- Rodríguez Enríquez, María y Reyes, Fernanda (2006), “La política social en Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo”, Ciepp.
- Ronconi, Lucas (2002), “El programa trabajar”, Documento 63, Universidad de San Andrés.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- Rossi, Miguel Ángel y López, Andrea (Comp.) (2011), *Crisis y metamorfosis del Estado argentino. El paradigma neoliberal de los noventa*, Buenos Aires, Luxemburg.
- Sennett, Richard (2005), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- Sidicaro, Ricardo (2001), *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina 1989-2001*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006), “Aproximación a las teorías de política social a partir del caso argentino”, en Andrenacci, Luciano (Comp.) (2006), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Sztompka, Piotr (ed.) (1994), *Agency and structure: reorienting social theory*, Amsterdam, Gordon and Breach.
- Ulloa, Fernando (S/D), “Análisis psicoanalítico de las instituciones”, Publicación de la Cátedra de Psicología Institucional, Facultad de Psicología, UBA, CEP.
- Vommaro, Gabriel (2011), “Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia” en Morresi, S., Vommaro, G., (Comps), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

Weber, Max (1980) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5ta edición revisada por Johannes Winckelmann, edición de estudio, Tübingen, Mohr, p. 7.

Weber, Max (1992), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires, FCE.

Weber, Max (1998), *El político y el científico*, Buenos Aires, Alianza.